

Analisis CSIS

Myanmar, ASEAN dan Negara-negara Ekstra Regional

ANALISIS PERISTIWA

☐ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

Isu Papua, Kerusuhan Tuban dan Manuver Elite Politik

☐ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

Pertumbuhan Melambat Terus Berlanjut

☐ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

Konferensi D-8, Isu Myanmar dan Guncangan Hubungan
Indonesia-Australia

ARTIKEL

☐ Myanmar dan Negara-negara Ekstra Regional:
Perspektif "Mesin Presto"

☐ Kapasitas ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Internal
di Myanmar

☐ Perimbangan Kekuatan di Myanmar, Faktor ASEAN dan
Kepentingan Indonesia

☐ Potensi Strategis Kawasan Samudera Hindia

DOKUMEN

☐ Lingkungan Strategis Asia Tenggara dan Asia Timur:
ASEAN, Myanmar dan Krisis Semenanjung Korea



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES



Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea, Lilies Achmadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-S908

Analisis CSIS

Vol. 35, No. 2, Juni 2006

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Isu Papua, Kerusuhan Tuban dan Manuver Elite Politik 100-118
Vidhyandika D. Perkasa dan Ignasius Ismanto

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Pertumbuhan Melambat Terus Berlanjut 119-128
Mochamad Pasha

□ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

- Konferensi D-8, Isu Myanmar dan Guncangan Hubungan
Indonesia- Australia 129-140
Shafiah Fifi Muhibat

ARTIKEL

□ Myanmar dan Negara-negara Ekstra Regional:

- Perspektif "Mesin Presto" 141-149
Bantarto Bandoro

□ Kapasitas ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Internal di Myanmar

- 150-159
Anak Agung Banyu Perwita

□ Perimbangan Kekuatan di Myanmar, Faktor ASEAN dan Kepentingan Indonesia

- 160-172
C.P.F. Luhulima

□ Potensi Strategis Kawasan Samudera Hindia

- 173-179
Edy Prasetyono

DOKUMEN

□ Lingkungan Strategis Asia Tenggara dan Asia Timur:

- ASEAN, Myanmar dan Krisis Semenanjung Korea 180-189
Faustinus Andrea

PENGANTAR REDAKSI

PEMERINTAH junta militer Myanmar yang dianggap mengabaikan penegakan HAM, otoriter dan tidak demokratis telah menimbulkan berbagai kerepotan bagi ASEAN. Tulisan *Bantarto Bandoro* berjudul Myanmar dan Negara-negara Ekstra Regional antara lain membahas kendala ASEAN dalam menghadapi negara-negara Ekstra Regional yang mendesak ASEAN untuk memperbaiki kondisi politik di Myanmar. Jika Myanmar tidak berubah menjadi negara yang demokratis, maka posisi tawar ASEAN terhadap negara-negara besar dan masyarakat Eropa menjadi lemah. Sikap keras Amerika Serikat untuk menekan Myanmar agar melakukan perubahan dengan membawa isu Myanmar ke Dewan Keamanan PBB, juga akan mengakibatkan konflik antara Amerika Serikat dan negara-negara lain termasuk ASEAN, yang tidak menyetujui langkah tersebut.

Salah satu penyebab gagalnya upaya negara-negara anggota ASEAN untuk mempengaruhi Myanmar agar ia menegakkan HAM dan Demokrasi, menurut *Anak Agung Banyu Perwita* dalam tulisan Kapasitas ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Internal di Myanmar adalah karena faktor *non interference*. Untuk mempromosikan dan melindungi HAM, selain pendekatan *non interference* yang lebih fleksibel pembentukan HAM ASEAN dibutuhkan untuk meningkatkan keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara. Selain itu, keterlibatan masyarakat sipil dalam penguatan ASEAN juga diperlukan untuk tetap meningkatkan kapasitas dan mempertahankan relevansi ASEAN.

Dalam pandangan *Luhulima*, perubahan di Myanmar dapat dimulai dari dalam negeri. Sikap NLD pimpinan Aung San Suu Kyi yang menghendaki pengalihan kekuasaan dan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat bersama dukungan Barat akan sulit mendatangkan perubahan. Hambatan utama adalah NLD harus berhadapan dengan angkatan darat yang semakin kuat. Angkatan darat memegang kekuasaan dan mempunyai pengaruh penting, sementara dukungan pengungsi di luar negeri sangat lemah. Dengan demikian peran Aung San Suu Kyi penting untuk mencari penyelesaian di dalam negeri dengan tidak harus selalu mempertahankan sikap lamanya tetapi dengan menjalin kerja sama yang lebih fleksibel dengan penguasa. Sedangkan peran yang dapat dimainkan Indonesia adalah dengan melakukan pendekatan kepada tokoh-tokoh NLD untuk memecahkan persoalan negara tersebut.

Tulisan keempat adalah Posisi Strategis Kawasan Samudera Hindia oleh *Edy Prasetyono*. Tulisan ini membahas peran ekonomi Samudera Hindia sebagai jalur pasokan minyak dunia dan perdagangan internasional. Posisi strategis Samudera Hindia juga menghadapi tingkat intensitas ancaman yang makin tinggi karena menciptakan persaingan kekuatan-

kekuatan regional di kawasan, yang akhirnya akan mengubah struktur sistem dunia yang unipolar.

Jurnal *Analisis CSIS* edisi ini juga menyajikan tinjauan Perkembangan Politik, Perkembangan Ekonomi dan Perkembangan Regional dan Global, yang merupakan hasil analisis para staf CSIS mengenai berbagai isu selama pertengahan tahun 2006. Dokumentasi ASEAN dengan judul Lingkungan Strategis Asia Tenggara dan Asia Timur: ASEAN, Myanmar dan Krisis Semenanjung Korea, yang disusun oleh *Faustinus Andrea* juga disajikan dalam edisi ini.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Isu Papua, Kerusuhan Tuban dan Manuver Elite Politik

Vidhyandika D. Perkasa dan Ignasius Ismanto

PERKEMBANGAN situasi di Papua yang diwarnai oleh pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), kasus Freeport, insiden di Keerom dan pencari suaka 43 warga Papua ke Australia tidak saja semakin mendorong internasionalisasi isu Papua, tetapi juga berdampak luas bagi Jakarta dalam merespon gejolak di Provinsi Indonesia yang paling timur itu. Selain Papua, dinamika perkembangan politik Indonesia dalam tiga bulan terakhir, sejak Februari-April 2006 ditandai oleh serangkaian peristiwa penting, seperti aksi buruh, demonstrasi kepala desa, kasus Blok Cepu, pro dan kontra terhadap RUU Anti-Pornografi dan Pornoaksi, kerusuhan massal di Tuban dan aksi penurunan Bupati Banyuwangi.

A. PILKADA PAPUA

Setelah tertunda dua kali, Pilkada (Gubernur) di Papua akhirnya terlaksana pada tanggal 10 dan 11 Maret 2006. Ada beberapa alasan yang mendasari penundaan pilkada tersebut. Dalam rencana Pilkada pada tanggal 23 November 2005, penundaan didasari alasan belum terbentuknya

Majelis Rakyat Papua (MRP) dan penundaan ini diterima semua pihak. Kontroversi justru terjadi pada penundaan kedua dimana Pilkada seharusnya dilaksanakan pada tanggal 16 Februari 2006. Berbagai alasan penundaan pun bermunculan, dari masalah cuaca yang menghambat pengiriman logistik, belum siapnya beberapa Kabupaten secara teknis dalam melaksanakan Pilkada¹ sampai pada masalah yang dinilai paling kontroversial dan mengandung nilai politis yaitu 'status hukum' pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat (Irjabar) yang masih dianggap belum jelas. Beberapa pihak menyinyalir penundaan Pilkada Februari 2006 adalah upaya untuk memberi waktu bagi MRP untuk mengadakan konsultasi publik atau menjaring aspirasi masyarakat di sembilan kabupaten di Provinsi Irian Jaya Barat mengenai rencana pemekaran.²

Dari hasil konsultasi publik yang dilakukan MRP, mayoritas penduduk di beberapa kabupaten di Provinsi Irjabar menolak

¹ *The Jakarta Post*, 27 Januari 2006.

² *Kompas*, 9 Maret 2006.

rencana pembentukan Provinsi Irija-bar.³ Tetapi hasil penjangkaran aspirasi MRP ini ditolak semua pimpinan daerah di Irija-bar. Seperti yang dikemukakan Ketua DPRD Irian Jaya Barat Jimmy Demianus Itjie, MRP dituduhnya telah memasuki wilayah politik, yaitu pemilihan kepala daerah. Menurut Jimmy, pilkada adalah urusan politik dan bukan urusan MRP. Pejabat daerah di Irija-bar tidak kaget dengan keputusan yang dikemukakan MRP yang dinilainya sebagai bentuk 'akal-akalan' MRP. MRP dianggap sebagai lembaga 'buatan' Papua yang tidak setuju dengan pembentukan Irija-bar.⁴

Terlepas dari kontroversi-kontroversi seputar rencana pembentukan provinsi Irija-bar yang belum selesai karena pemerintah pusat dianggap mengabaikan UU No 21/2001 tentang Otonom Khusus (Otsus) dan pemerintah provinsi Irija-bar, juga dinilai menyampingkan hasil konsultasi publik yang dilaksanakan MRP, Pilkada Irija-bar akhirnya terlaksana pada tanggal 11 Maret 2006 atau sehari setelah pilkada di Papua.

Kesimpangsiuran mengenai status hukum Provinsi Irija-bar akhirnya dengan cepat sirna setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan keputusan yang menilai bahwa provinsi tersebut sudah sah statusnya karena sudah ada payung hukumnya. Dengan demikian, pelaksanaan Pilkada di Irija-bar tanggal 11 Maret 2006 juga dianggap sebagai aktivitas yang sah. Meski demikian, sangat ironis bahwa MK tetap mensahkan provinsi Irija-bar tanpa mempertimbangkan

kontroversi-kontroversi yang mengawali seputar rencana pembentukan provinsi tersebut. Dengan demikian, dapat diargumentasikan bahwa pilkada di Irija-bar tetap merupakan 'suatu pesta yang kontroversial'. Setelah diawali masa kampanye, dimana para kandidat Gubernur mengusung janji-janji yang bombatis, seperti implementasi Otsus secara konsekuen dan menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka NKRI,⁵ pelaksanaan pilkada di Papua dan Irija-bar telah berlangsung dengan aman dan tertib. Provinsi Papua mencalonkan 5 calon yaitu John Ibo/Paskalis Kossy (diusung partai Golkar); Constan Karma/Donatus Motte (partai gabungan); Lukas Enembe/Airobi Ahmad Aituarauw (partai gabungan); Barnabas Suebu/Aleks Hesegem (partai gabungan); dan Dirk Henk Wabiser/Sp.Inaury (partai gabungan). Sedangkan para kandidat di Irija-bar adalah Abraham Atururi/Rahimin Katjong (PDI-P, PDK, PNI Marhaenisme, Partai Demokrat, Partai Patriot Pancasila, Partai Pelopor); Yorrys Raweyai/Abdul M Killian (Partai Golkar, PDS dan PSI); dan Dortheus Asmuruf/M Ali Kastela (PPP, PBB, PAN, PBR, PKPB, dan PP NUI).

Setelah hasil perhitungan suara yang diwarnai hujan interupsi, pasangan Barnabas Suebu/Aleks Hesegem dinyatakan sebagai Gubernur Papua terpilih setelah meraih 354.763 suara, disusul oleh pasangan Enembe/Aituarauw (333.629), Ibo/Kossy (258.472), Karma/Motte (112.032) dan Wabiser/Inaury (67.678 suara) (*Kompas*, 4

³ *Kompas*, 18 Februari 2006.

⁴ *Republika*, 20 Februari 2006.

⁵ *Suara Karya*, 6 Maret 2006.

April, 2006). Sedangkan pasangan Atururi/Katjong dinyatakan sebagai Gubernur Irjabar terpilih setelah meraih 183.279 suara disusul Raweyai/Killian (68.609 suara) dan Asmuruf/Kastela (46.970).⁶

Pernyataan beberapa kandidat sebelum pilkada dilaksanakan bahwa 'mereka menang siap kalah pun Oke' atau 'kita orang siap kalah' ternyata tidak terbukti.⁷ Pasca Pilkada dihujani protes ketidakpuasan terhadap hasil akhir perhitungan suara. Di Papua, kemenangan Suebu/Hesegem di protes oleh kubu Lukas Enembe. Suebu diduga menggelembungkan perolehan suara di Distrik Kurima, Kabupaten Yahukimo. Masalah ini terkait dengan perbedaan data hasil rekap suara yang dimiliki KPUD Kabupaten Yahukimo dengan data yang dimiliki Panwas Yahukimo. KPUD Yahukimo mencatat Enembe meraih 24.111 suara sedangkan Suebu 56.990 suara. Sedangkan Panwas Yahukimo mencatat suara Enembe sebanyak 34.640 dan Suebu 39.569.

Selain Enembe, John Ibo juga menolak hasil penghitungan suara. Menurutnya, telah terjadi manipulasi suara di beberapa kabupaten seperti di Yahukimo dan Jayawijaya. Selain diduga melakukan manipulasi suara, Gubernur terpilih Suebu juga dituduh memalsukan ijazah dari SD sampai SMA. Untuk kasus ijazah SMA, Suebu mengaku sebagai lulusan SMA Advent Doyo Baru, Waipu, Jayapura pada tahun 1967. Padahal SMA tersebut baru dibuka tahun 1966. Kasus-nya sedang ditangani kepolisian.⁸ Melihat

proses pengadilan yang masih harus dijalani Suebu, pelantikannya sebagai Gubernur Papua dipastikan akan tertunda.

Sama seperti di Provinsi Papua, protes atas hasil akhir Pilkada juga terjadi di Provinsi Irian Jaya Barat. Pasangan Yorris Raweyai dan M Killian menggugat KPUD Irjabar melalui Pengadilan Tinggi Papua di Jayapura. Menurut Yorris, Pilkada di Irjabar telah diwarnai banyak kecurangan secara sistematis, mulai dari distribusi kartu suara, pengadaan logistik dan penggelembungan suara. Sebagai akibat dari protes ini, pelantikan Gubernur Irjabar juga akan tertunda.⁹

Sebagai catatan akhir, nuansa pengaruh besar kekuatan partai politik sebagai bagian dari upaya perebutan kekuasaan di tanah Papua sangat kentara melalui proses Pilkada ini. Kemenangan Suebu/Hesegem di Papua dan Atururi/Katjong dianggap sebagai kemenangan PDI-P.¹⁰ Sehingga segala bentuk protes terhadap kemenangan mereka juga menjadi 'concern' dari partai tersebut. Golkar sebagai partai besar yang merasa dirugikan sedang menyiapkan amunisi untuk mengusut kecurangan selama Pilkada berlangsung. Hal ini nampak nyata di Provinsi Irjabar dimana kecurangan yang terjadi telah dilaporkan Yorris Raweyai ke Ketua Golkar Yusuf Kalla.¹¹

Dari kaca mata post-kolonial, dan terlepas dari segala bentuk kontroversi yang

⁶ *Suara Pembaruan*, 23 Maret 2006.

⁷ *Suara Pembaruan*, 10-11 Maret 2006.

⁸ *Suara Karya*, 6 April 2006.

⁹ *Kompas*, 17 Maret 2006.

¹⁰ *Republika*, 13 Maret 2006.

¹¹ *Koran Tempo*, 16 Maret 2006.

ada, di satu sisi, Pilkada di Papua telah mencerminkan bentuk demokrasi, tetapi di sisi lain Pilkada maupun pembentukan Provinsi Irijaubar yang seperti 'dipaksakan' merupakan bentuk 'kolonisasi' (neo-kolonialisme) dalam format yang baru dan secara sistematis dengan menggunakan instrumen ekonomi, politik, maupun kebijakan. Tanah Papua diperlakukan sebagai kapling, ibarat roti yang dapat dipotong-potong demi keuntungan ekonomi dan politik oleh pihak-pihak tertentu. Mudah ditebak siapa yang dirugikan sebagai akibat dari praktek seperti ini.

B. KASUS FREEPORT

Pada tanggal 21 Februari 2006 PT Freeport kembali bergejolak setelah terjadi aksi pemblokiran jalan di Mil 72-74 oleh massa, sehingga menghentikan aktivitas tambang tersebut selama kurang lebih satu minggu. Aksi masa bermula setelah aparat dari Brimob dan satpam Freeport mengusir dengan paksa para penambang liar yang rata-rata berasal dari daerah Timika, Puncak Jaya, Wamena dan Yahukimo. Padahal yang dicari penambang tersebut adalah 'barang sisa' atau sering disebut emas bocoran yang berbentuk butiran mas yang berada dalam *tailing* atau limbah pembuangan emas. Upaya pengusiran dan penertiban ini berbuntut kemarahan massa dan telah terjadi insiden penembakan oleh aparat yang disambut oleh pelemparan batu dan anak panah oleh massa.

Kejadian tersebut kembali 'mengaktifkan tuntutan' masyarakat setempat atas keberadaan PT Freeport yang dituding telah mengabaikan kesejahteraan masyarakat setempat, mengeksploitasi sumber alam di

Papua dan merusak lingkungan. Amien Rais menyebut ada tiga kejahatan yang telah dilakukan PT Freeport. *Pertama*, pembuangan limbah *tailing* yang mencemari lingkungan; *kedua*, PT Freeport dituduhnya menunggak pajak dan *ketiga*, PT Freeport dianggap menjarah kekayaan Indonesia.¹² Aksi masa menentang PT Freeport juga terjadi di beberapa tempat. Di Jakarta belasan mahasiswa asal Papua di Jakarta merusak gedung Plaza 89, di mana kantor PT Freeport berlokasi. Aksi berlanjut dengan demonstrasi di depan gedung tersebut. Sepuluh orang ditangkap. Aksi tersebut disinyalir dipicu oleh kekesalan akumulatif mahasiswa tersebut terhadap pihak PT Freeport. Demonstrasi juga terjadi di Bandara Timika pada tanggal 7 Maret 2006 sehingga mengganggu jadwal penerbangan. Di Makasar, terjadi pula aksi demonstrasi anti Freeport yang dimotori mahasiswa asal Papua di kota tersebut. Demonstrasi serupa juga terjadi di kota Mamuju (Sulawesi Selatan), Surabaya dan Bandung. Pada tanggal 15 Maret 2006, masa juga merusak hotel Sheraton di Timika.

Aksi menentang beroperasinya PT Freeport juga terjadi di Abepura. Pada tanggal 15 Maret 2006, sekitar 150 orang memblokir jalan Abepura yang menghubungkan kota Jayapura dan Bandara Sentani. Masa berhasil dibubarkan aparat. Keesokan harinya, konsentrasi massa yang lebih besar lagi kembali memblokir jalan raya Abepura-Sentani, di Abepura tepat di depan Universitas Cendrawasih. Demonstrasi yang menuntut penutupan PT Freeport, penarikan pasukan TNI-Polri dari wilayah Tembagapura serta

¹² Galra, Maret 2006.

pembebasan 7 tahanan akibat bentrok di Timika dimotori Front Aksi Penutupan Freeport serta diikuti pula oleh mahasiswa dari beberapa universitas serta yang berasal dari suku Amungme, Kamoro, Nduga, Damal, Dani, Moni dan Ekari.

Setelah kata sepakat tidak tercapai, aparat berusaha membubarkan massa. Bentrokan tidak dapat dihindari lagi, sehingga puluhan korban luka-luka. Empat anggota polisi dan satu anggota intelijen Angkatan Udara tewas. Upaya balas dendam aparat dengan menyisir dan merusak asrama mahasiswa sambil menembak secara membabi buta sehingga jatuh korban lebih banyak. Salah satunya, seorang mahasiswa Universitas Cendrawasih. Banyak mahasiswa berlarian ke hutan untuk menghindari tindakan brutal aparat. Puluhan orang ditahan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono langsung mengirim Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Kepala Polri, Panglima TNI dan Kepala BIN untuk meninjau lokasi dan mengadakan rapat dengan aparat kepolisian dan TNI di Kodam XVII Trikora di Jayapura.

Pemerintah seperti tidak berdaya dalam menanggapi aksi anti PT Freeport yang tiada henti serta berujung pada insiden Abepura berdarah pada tanggal 16 Maret 2006. Statement pemerintah justru mengarah pada upaya untuk mencari kambing hitam.¹³ Ada beberapa pihak yang dituduh sebagai penggerak aksi menentang PT Freeport yang berujung pada peristiwa Abepura berdarah, seperti 'elite politik nasional' (Amien Rais

disebut-sebut sebagai provokator)¹⁴, Organisasi Papua Merdeka, LSM lokal, dan LSM internasional (misalnya dari Australia). Oleh Menhan, peristiwa anti PT Freeport dianggap merupakan sebuah rekayasa sistematis karena juga terjadi serentak dengan aksi menentang perusahaan milik Amerika Serikat, di berbagai tempat seperti Exxon Cepu, Newpont di NTB dan Exxon di Kepulauan Natuna. Masih perlu dikaji lebih lanjut apakah rekayasa sistematis ini merupakan suatu bentuk nasionalisme ekonomi yang mengacu pada sentimen anti (perusahaan) asing.¹⁵

Terlepas dari kontroversi tersebut, pemerintah agaknya sulit untuk memenuhi tuntutan para demonstran. Dengan kata lain, dengan berbagai alasan penutupan PT Freeport bukan merupakan suatu opsi bagi pemerintah. Pemerintah hanya bisa menjanjikan untuk merevisi kontrak kerja PT Freeport bila terbukti terjadi unsur kriminal atau KKN. Pemerintah juga akan mengaudit operasional PT Freeport. Pemerintah akan membentuk lima tim audit untuk menangani aspek produksi, lingkungan, pengembangan masyarakat, penerimaan negara, dan aspek obyek-obyek vital.¹⁶

• Insiden Di Wembi, Keerom

Belum reda atas insiden PT Freeport, Papua kembali bergejolak setelah pada tanggal 10 April 2006 terjadi penyerangan terhadap pos TNI di desa Wembi, distrik Arso, Kabupaten Keerom, sekitar 70 kilometer dari

¹³ *Suara Pembaruan*, 22 Maret 2006.

¹⁴ *Suara Pembaruan*, 20 Maret 2006.

¹⁵ *Business Indonesia*, 21 Maret 2006.

¹⁶ *Business Indonesia*, 25 Maret 2006.

Jayapura. Insiden tersebut menewaskan dua anggota TNI dari batalyon 509 Kostrad dan dua warga sipil. Insiden tersebut justru terjadi pada saat TNI sedang melakukan kegiatan kerja bakti kesehatan dengan mahasiswa Akademi Politeknik Kesehatan Jayapura. Aksi penyerangan disinyalir telah dilakukan oleh sekelompok orang dari gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM) yang masih dalam pengejaran aparat TNI. Sementara, motif penyerangan belum diketahui.

Dalam menanggapi insiden ini, pemerintah tidak akan menerapkan status darurat di Papua. Pemerintah juga tidak berencana menambah jumlah pasukan di Papua. Kebijakan pemerintah ini agaknya untuk menghindari terjadi tindakan balas dendam dan represif yang beresiko melahirkan tindak pelanggaran HAM. Hal tersebut bisa membuat masalah internasional Papua menjadi lebih rumit lagi. Menkopolhukam mengatakan, insiden di Wembi ini merupakan rangkaian kekacauan yang direayasa 'pihak-pihak tertentu' untuk menciptakan instabilitas di Papua.

C. PENCARI SUAKA KE AUSTRALIA

Hubungan Indonesia-Australia kembali memanas setelah 42 dari 43 pencari suaka asal Papua yang terdampar di Cape York pada awal Januari 2006 diberi visa ijin tinggal sementara/visa perlindungan sementara oleh pemerintah Australia. Para pencari suaka tersebut terdiri dari 30 pria, 6 wanita dan 7 anak-anak. Mereka terdiri dari para pelajar dan aktivitas pro-kemerdekaan. Alasan mencari suaka disinyalir didasari

terjadinya *genocide* di Papua – suatu alasan yang dibantah dengan keras oleh pemerintah Indonesia. Para pencari suaka tersebut juga mengaku pernah dipenjara dan disiksa selama tinggal di Papua.¹⁷

Pemberian visa mengundang kemarahan berbagai pihak dalam negeri dan dinilai sebagai bentuk intervensi yang terlalu dalam dari pemerintahan John Howard. Pemerintah Australia dinilai bermuka dua, di satu sisi mengakui Papua dalam kedaulatan NKRI, tetapi disisi lain tetap mensikapi dengan serius ke-42 orang pencari suaka tersebut. Pemberian visa juga diwarnai perang karikatur politik antar kedua negara. Kemarahan bangsa Indonesia berlanjut setelah media *The Weekend Australian*, edisi 1 April 2006, memuat karikatur yang dipandang menghina Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Di tengah berbagai kecaman, pemerintah Australia membela diri bahwa pemberian visa ini sudah sesuai dengan dasar hukum internasional dan domestik. Meskipun demikian, proses persetujuan pemberian visa yang sangat cepat bila dibandingkan dengan penolakan visa pencari suaka asal Afganistan dan Iran, justru mengundang kecurigaan bahwa pemerintah Australia memang mempunyai 'kepentingan' atas isu di Papua. Kecurigaan tersebut diemukakan oleh anggota Komisi I DPR Yudi Chrisnandi. Berdasarkan hasil intelijen, ada skenario menjadikan kasus Abepura berdarah yang terjadi bulan Maret 2006, sebagai

¹⁷ *Republika*, 21 Januari 2006; *Suara Pembaruan*, 4 Februari 2006.

Santa Cruz kedua. Australia diduga mempunyai skenario melahirkan Timor Timur jilid II dalam kasus Papua.¹⁸ Ada dugaan juga terdapat kelompok tertentu di Australia yang mendukung gerakan separatis di Papua, termasuk Senator Kerry Nettle dari Partai Hijau dan Senator Natasha Despoja dari Partai Demokrat Australia.¹⁹

Permintaan Indonesia supaya pemerintah Australia meninjau kembali atau membatalkan pemberian visa tersebut ditanggapi dengan dingin. Australia juga tidak akan memulangkan ke 43 pencari suaka tersebut. Arogansi Australia juga terlihat setelah John Howard menyatakan tidak akan minta maaf atas keputusannya memberikan visa tersebut.²⁰ Upaya meredam kemarahan Indonesia berusaha dilakukan pemerintahan Australia dengan mengutarakan janji akan 'memperketat kebijakan pengungsi', meninjau kembali pemberian 42 visa tersebut setelah 3 tahun, serta mengirim utusan khusus PM John Howard Michael L'Estrange. Pembicaraan L'Estrange dengan pejabat Departemen Luar Negeri RI dan Staf Kepresidenan RI, mengalami jalan buntu. Australia malah menawarkan paket bantuan ekonomi untuk memperlancar Otonomi Papua.

Pemerintah Indonesia, akhirnya memanggil pulang Duta Besarnya di Canberra Hamzah Thayeb untuk dimintai klarifikasi atas kasus pemberian visa dan sebagai langkah untuk menunjukkan kepada Australia bahwa pemerintah Indonesia tidak setuju

dengan tindakan Australia itu. Beberapa anggota DPR mendesak pemerintah untuk memutuskan hubungan diplomatik dengan Australia. Ada pula anggota yang meminta pemerintah mengevaluasi hubungan RI-Australia. Tuntutan pemutusan hubungan diplomatik akhirnya ditolak oleh pemerintah.²¹ Pemutusan hubungan diplomatik justru akan menguntungkan kelompok separatis di Papua.

Reaksi emosional DPR atas kasus pemberian visa ini juga ditunjukkan melalui rencana 6 anggota DPR untuk pergi ke Australia dan bertemu parlemen Australia. Para anggota DPR berencana mendesak parlemen Australia untuk membatalkan pemberian visa tersebut. Namun, rencana tersebut akhirnya ditunda karena dinilai akan memperlemah posisi diplomasi Indonesia. DPR justru akan memanggil Dubes Australia Bill Farmer untuk dimintai klarifikasi. Gabungan Importir Nasional Seluruh Indonesia (GINSI) juga mempertimbangkan aksi boikot terhadap produk Australia sebagai reaksi atas pemberian visa ini. Rencana ini tidak disetujui berbagai asosiasi usaha lainnya seperti Aperlindo (Asosiasi Industri Perlampauan Indonesia), Gapmmi (Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman) dan Apindo (Asosiasi Pengusaha Indonesia). Mereka berpendapat bahwa persoalan ekonomi dan politik dalam konteks hubungan RI dan Australia harus dipisahkan.

Kasus pemberian 42 visa perlindungan kepada warga Papua oleh pemerintah Australia mengharuskan bangsa ini untuk intro-

¹⁸ *Suara Karya*, 7 April 2006.

¹⁹ *Suara Pembaruan*, 12 April 2006.

²⁰ *Suara Pembaruan*, 18 April 2006.

²¹ *The Jakarta Post*, 8 Maret 2006.

speksi diri. Masalah Papua kini semakin mengarah ke isu internasional suatu hal yang ditakutkan oleh pemerintah Indonesia. Ketakutan itu wajar, mengingat potensi dari ke-42 orang tersebut dijadikan 'agen informasi' yang akan mengungkapkan duka nestapa kehidupan masyarakat Papua kepada pihak asing terlepas dari benar tidaknya informasi yang akan mereka sampaikan. Selain itu, larinya ke-42 warga Papua juga berpotensi menyuburkan gerakan separatis yang mendukung kemerdekaan Papua, baik di Papua sendiri maupun di negara lain.²² Upaya keras bangsa Indonesia untuk memperbaiki citra dalam menangani kasus Papua tampaknya sia-sia, dengan larinya ke-42 warga Papua tersebut ke Australia.

Oleh karena itu, bila timbul masalah solusilah yang harus dipikirkan. Meski ada masalah faktor eksternal atau intervensi asing, masalah Papua adalah masalah domestik. Diperlukan kerja keras untuk mengevaluasi kebijakan yang menyangkut persoalan Papua di kemudian hari. Kekompakan eksekutif dan legislatif dalam menangkali intervensi pihak asing menjadi hal yang penting dalam menangkali intervensi asing, bukan malah untuk saling menjatuhkan dan mencari kambing hitam dalam momentum ini.

D. ISU-ISU LAINNYA

• Kemelut Buruh dan Persoalan Revisi UU No. 13/2003

Selain berbagai isu yang terkait dengan Papua, sebagaimana disebutkan di atas, akhir-akhir ini hubungan industrial kembali

bergejolak, setelah pemerintah berencana merevisi UU No. 13/2003 tentang ketenagakerjaan. Menurut pemerintah, tujuan dari rencana ini adalah untuk membuat pasar tenaga kerja lebih fleksibel dengan menciptakan lapangan kerja lebih banyak, mengundang investor, serta mengatasi kemiskinan. Tetapi, menurut seorang pengusaha, ketentuan UU No. 13/2003 sekarang ini, justru memberatkan pelaku usaha karena mereka menganggap UU tersebut terlalu berpihak kepada buruh dan membuat mereka tidak kompetitif.²³ Dengan demikian, menurut pandangan pemerintah dan pengusaha revisi UU ini mutlak harus dilakukan.

Pasal-pasal yang akan direvisi antara lain menyangkut pesangon, pemutusan hubungan kerja (PHK), perjanjian kerja waktu tertentu (kontrak), memborongkan pekerjaan pada pihak luar, ijin menggunakan tenaga kerja asing, pensiun, serta ketentuan istirahat panjang. Pasal-pasal revisi ini ditolak oleh para buruh karena dianggap memberangus kesejahteraan buruh. Para buruh juga tidak diajak berunding untuk menentukan draf revisi UU No. 13/2003 tersebut.

Keresahan buruh atas rencana revisi UU No. 13/2003 ini berlanjut dengan aksi demo buruh di beberapa kota besar di seluruh tanah air. Demo yang berlangsung pada 5 April 2006 di Jakarta berlangsung secara anarkis, karena para buruh merusak fasilitas umum. Demo buruh yang berkepanjangan telah merugikan dunia usaha milyaran rupiah.

²² *Bisnis News*, 29 Maret 2006.

²³ *Kompas*, 29 Maret 2006.

Masalah kemelut buruh menuntut campur tangan eksekutif setelah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Erman Suparno gagal mententramkan suasana. Pada 7 April 2006 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengadakan pertemuan dengan para pekerja dan pengusaha di Wisma Negara untuk membahas rencana revisi UU tersebut. Presiden SBY berusaha netral dalam menangani kasus tersebut dan menyarankan untuk menghidupkan forum tripartite nasional untuk memperbaiki draf dari revisi UU itu. Namun demikian, karena para buruh terus melakukan tekanan, draf versi pemerintah dibatalkan dan pemerintah berjanji akan memperbaiki UU No. 13/ 2003 itu, dengan tujuan yang lebih jelas, eksplisit dan berdasarkan musyawarah. Presiden juga mengajak kalangan akademisi sejumlah universitas untuk membahas revisi UU No. 13/2003 tersebut.²⁴

Janji pemerintah di atas ditanggapi secara beragam. Ada pihak buruh, seperti SBSI yang masih membuka peluang pembahasan revisi asal mengacu pada hasil kajian akademis. Tetapi banyak pihak yang tetap bersikeras untuk menolak segala macam bentuk revisi atau amandemen terhadap UU 13/2003, yang baru berjalan selama 3 tahun tersebut. Terjadi *sense of distrust* buruh atas 'niat baik' pemerintah dalam menanggapi rencana merevisi UU tersebut. Para buruh juga menyangsikan efektifitas tripartite nasional untuk dapat mengakomodasi kepentingan mereka. Menurut Dita Indah Sari, seorang aktivis buruh, dalam lembaga tripartite posisi buruh adalah

minoritas.²⁵ Pemerintah dan pengusaha dipastikan akan berada di kubu yang sama. Selain itu, perwakilan dari serikat pekerja tidak dapat dianggap sebagai representasi dari suara kaum buruh karena dalam forum tripartite tidak semua serikat buruh terwakili. Keputusan tripartite tidak mungkin akan mengikat sikap seluruh serikat buruh yang tidak duduk dalam lembaga ini.

Karena sikap pemerintah masih 'ngotot' untuk tetap merevisi UU No. 13/2003, para buruh kembali mengadakan berdemonstrasi besar-besaran. Bahkan para buruh mengancam akan mengadakan mogok nasional pada 1 Mei 2006 bertepatan dengan Hari Buruh Sedunia (May Day), bila tuntutan mereka tidak dipenuhi. Para buruh juga menuntut tanggal 1 Mei dijadikan sebagai hari libur nasional, akan tetapi pemerintah menolak tuntutan buruh itu. Meski para buruh merayakan hari buruh sedunia dengan ditandai pawai dan demonstrasi buruh di beberapa kota di tanah air, namun aksi tersebut berlangsung tertib. Pemerintah pun akhirnya, memberi apresiasi yang tinggi atas demonstrasi yang tertib ini.

Pada peringatan hari buruh tersebut, DPR melalui komisi IX yang diwakili oleh Ribka Tjiptaning (FPDI-P), Wakil Ketua DPR bidang Kesejahteraan Rakyat Zaenal Ma'arif dan anggota komisi IX dari FPKS Anshori Siregar, menyatakan tidak akan membahas draf revisi UU No. 13/2003 dan menolak rancangan revisinya.²⁶ Menurut pandangan mereka, persoalan lesunya dunia usaha

²⁴ Kompas, 7 April 2006.

²⁵ Gatra, 24 April 2006.

²⁶ Suara Merdeka, 2 Mei 2006.

n semata-mata karena buruhnya atau
ada UU No. 13/2003, akan tetapi lebih
abkan oleh penegakan hukum yang
tegas dan banyaknya pungutan liar
la para investor. Oleh karena itu, mereka
setuju kalau buruh dikambing hitam-
lain itu ketiga wakil dari DPR itu, juga
dukung aspirasi para buruh yang me-
t 1 Mei menjadi hari libur nasional.

Pernyataan beberapa anggota DPR
out mendapat tanggapan dari Wapres
Kalla, yang menyatakan bahwa peng-
an keputusan untuk DPR, diambil
ui sidang-sidang atau rapat-rapat DPR
gga prnyataan DPR tersebut, oleh Kalla
si sebagai pernyataan pribadi dan bu-
newakili lembaga.²⁷ Pernyataan Kalla
out telah memperkeruh suasana
gga buruh kembali demonstrasi pada
2006 dan berakhir dengan ricuh. Selain
akan beberapa korban luka-luka, juga
kerugian material yang tidak sedikit.
cauan bermula dari ketidaksabaran
buruh menunggu wakil mereka yang
g berdialog dengan anggota Wakil
DPR Soetardjo Soerjogoeritno (FPDI-
enal Ma'arif (PBR) dan anggota DPR
a. Dalam hal ini, DPR menolak revisi
o. 13/2003 dan tidak akan melakukan
ahasan revisi. Namun demikian, para
menghendaki pernyataan penolakan
tersebut harus ditulis dalam surat resmi
an dilengkapi stempel. Untuk menen-
kan suasana, akhirnya Soetardjo
goeritno dan Ribka Tjiptaning, menge-
n pernyataan resmi tentang penolakan

revisi UU itu dan dituangkan di atas kop
surat DPR.

Dalam menyikapi aksi demo buruh itu,
Presiden Yudhoyono mengeluarkan per-
nyataan yang dianggap malah memperkeruh
suasana. Yudhoyono menyatakan bahwa
aksi buruh telah ditunggangi oleh komponen
bangsa, baik oleh perseorangan; kelompok;
maupun ikatan identitas yang lain yang
dianggap belum ikhlas atau legowo, me-
nerima hasil Pemilihan Umum 2004.²⁸
Pernyataan Yudhoyono kemudian diper-
tegas oleh Menteri Pertahanan Juwono Su-
darsono dan Kepala Badan Intelijen Negara
Sjamsir Siregar, yang menuduh ada keter-
libatan pihak tertentu dalam aksi buruh
tersebut.²⁹ Pernyataan tersebut mendapat
tanggapan dari mantan Ketua MPR Amin
Rais sebagai hal yang kuno dan tidak lebih
dari imajinasi. Sementara itu, Wakil Ketua
DPR Soetardjo Soerjogoeritno, menilai bah-
wa pernyataan Presiden itu sebagai hal yang
'ngawur'.³⁰

Tidak diragukan lagi bahwa masalah
buruh ini adalah masalah yang kompleks.
Kemelut revisi UU No. 13/2003 bukan se-
mata-mata masalah antara buruh melawan
pemerintah atau pengusaha, akan tetapi
merupakan 'perang kepentingan' yang telah
dimanfaatkan oleh berbagai pihak untuk
mencapai tujuannya. Bagi pemerintah revisi
UU No. 13/2003 merupakan pertaruhan
besar bagi kredibilitas dan kepemimpinan

²⁸ *Kompas*, 4 Mei 2006.

²⁹ *Kompas*, 5 Mei 2006.

³⁰ *Kompas*, 5 Mei 2006.

mereka menghadapi kemelut yang dapat berkembang dan mengancam stabilitas ekonomi, sosial dan politik bila tidak dapat diselesaikan dengan bijaksana.³¹ Agaknya kita masih harus menunggu apakah kemelut ini akan berakhir dengan damai atau justru malah memanas.

• Masalah Blok Cepu

Setelah melalui proses negosiasi yang cukup panjang, yaitu selama hampir lima bulan, sejak September 2005, Pertamina dan Exxon-Mobil, akhirnya mencapai kesepakatan dalam pengelolaan ladang minyak Blok Cepu, Jawa Timur. Kesepakatan itu dicapai setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan penggantian Direktur Utama Pertamina dari Widya Permiana kepada Ari H. Soemarno. Dalam *joint operation agreement* yang ditanda tangani 15 Maret 2006, Exxon-Mobil, perusahaan pertambangan minyak Amerika Serikat itu ditetapkan sebagai General Manager dalam pengelolaan Blok Cepu dan Pertamina sebagai Wakilnya. Kesepakatan itu dicapai sehari sebelum kunjungan Menteri Luar Negeri AS Condoleezza Rice ke Indonesia.

Proses negosiasi yang berakhir dengan penunjukkan Exxon-Mobil sebagai pemimpin operator Blok Cepu telah mengundang reaksi kecaman dari sejumlah kalangan politisi. Pemerintah dipandang terlalu lemah dalam menghadapi tekanan Amerika Serikat. Para pengkritik itu memandang bahwa pemerintah telah menggadaikan Blok Cepu kepada pihak asing, suatu sentimen nasionalisme ekonomi yang berkembang kuat

pada masa 1950-an. Sejumlah anggota DPR yang terdiri dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Amanat Nasional (PAN), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Fraksi Partai Bintang Pelopor Reformasi (PBPR), menggalang usulan hak angket DPR. Namun, manuver untuk menggelar hak angket itu melemah, setelah Presiden Yudhoyono mengundang sejumlah pemimpin partai, kecuali PDI-P, di Istana Merdeka untuk menjelaskan untung dan rugi pengelolaan Blok Cepu oleh Exxon-Mobil dan Pertamina.³² Sidang paripurna DPR pada 30 Mei 2006 akhirnya pun menolak usulan hak angket itu.

Pengamat perminyakan dan Direktur Center for Petroleum and Energy Economic Studies (CPEES), Kurtubi menilai bahwa mengkaitkan operatorship Blok Cepu yang memungkinkan partisipasi pihak swasta asing dalam pengusahaan ladang minyak dengan sentimen nasionalisme ekonomi, sudah tidak lagi relevan. Kurtubi menjelaskan bahwa dengan pencabutan UU No. 8/1971 tentang Pertamina dan diberlakukannya aturan main yang baru yaitu UU 22/2001 sejak masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri, pola pengelolaan dan pengusahaan negara atas migas dan produk bahan bakar minyak telah mengalami perubahan yang mendasar. UU No. 8/1971 menempatkan peran dominan bagi perusahaan negara Pertamina dalam pertambangan migas yang mencakup kegiatan

³¹ Kompas, 8 April 2006.

³² www.detik.com, 22 Maret 2006; www.tempo-interaktif.com, 23 Maret 2006; *Republika*, 24 Maret 2006.

eksplorasi (pencarian cadangan migas baru), eksploitasi (produksi), pemurnian (pengolahan bahan bakar minyak), pengangkutan dan pemasaran. UU No. 8/1971 itu memungkinkan Pertamina untuk menjalin kerja sama dengan pihak asing dalam bentuk kontrak produksi sharing (KPS) dalam kegiatan yang beresiko tinggi, yaitu eksplorasi. Pertamina memiliki otoritas untuk mengendalikan kontraktor KPS. Namun, UU 22/2001 telah menempatkan Pertamina tidak lagi sebagai pemegang kuasa tunggal dalam pertambangan migas. Pertamina tidak lagi berhak mengontrol para kontraktor KPS. Perubahan status Pertamina menjadi PT (Perseroan) telah menempatkan Pertamina sederajat dengan KPS bekas kontraktornya.³³

Penambangan ladang minyak Blok Cepu awalnya dilakukan oleh PT Humpuss Patra Gas (PT HPG) yang memperoleh hak perusahaan melalui *technical assistant contract* (TAC) dengan Pertamina. PT HPG memperoleh konsesi yaitu hak perusahaan atas Blok Cepu selama 20 tahun, sejak 1990 dan berakhir pada 2010. Pemberian konsesi perusahaan kepada PT HPG diwarnai isu kolusi. Dalam pengoperasian Blok Cepu itu PT HPG bekerja sama dengan perusahaan minyak asal Australia Ampolex melalui sharing saham masing-masing 51 persen untuk HPG dan 49 untuk Ampolex. Pada 1997 Ampolex menjual seluruh sahamnya kepada perusahaan minyak Amerika Mobil Oil. Pada 1999, Mobil Oil melakukan merger dengan Exxon dan menggunakan nama baru, yaitu Exxon-Mobil. Karena kesulitan finansial, PT HPG menjual sahamnya kepada Exxon-

Mobil pada tahun 2000 dan sejak itu Exxon-Mobil menguasai 100% saham dalam eksploitasi minyak Blok Cepu.

Perjanjian kontrak kerja sama (KKS) yang ditanda-tangani oleh Pertamina dan Exxon-Mobil pada 17 September 2005 tidak saja merubah status perusahaan Blok Cepu dari TAC (*Technical Assistant Contract*) menjadi Kontrak Kerja sama (KKS) tetapi juga memperbaharui masa konsesi terhadap hak penguasaan Blok Cepu yang akan berakhir pada 2030. Kontraktor Blok Cepu dipegang oleh 3 perusahaan, yaitu: (1) PT Pertamina EP Cepu (PEPC), anak perusahaan Pertamina; (2) Mobil Cepu Limited (MCL); dan (3) Ampolex Cepu Limited (ACL). Kedua perusahaan terakhir itu adalah anak perusahaan Exxon-Mobil. Dari hasil produksi Blok Cepu itu, pemerintah akan memperoleh 85 persen, Pertamina dan Exxon-Mobil masing-masing memperoleh 6,5 persen, sedangkan pemerintahan daerah mendapat 1,5 persen. Operatorship tidak mempengaruhi formula bagi hasil itu. Namun, isu yang krusial bahwa operatorship terkait dengan otoritas pengeluaran biaya yang semuanya akan ditanggung oleh negara melalui mekanisme *recovery cost*.³⁴ Sehubungan dengan itu, pelembagaan sistem *recovery cost* yang transparan yang menghindari peluang praktek-praktek mark-up, merupakan tantangan yang memerlukan perhatian publik. Se-

³⁴ Anggota DPR dari Fraksi PAN, Tjatur Sapto Adi dan salah satu pendukung hak angket Blok Cepu, Bambang Wuryanto, misalnya, menekankan isu *recovery cost* dalam pengelolaan Blok Cepu (www.kompas.com, 16 Maret 2006 dan www.tempo-interaktif.com, 23 Mei 2006).

³³ www.kompas.co.id (KCM), 8 Maret 2006.

hingga pengelolaan sumber-sumber kekayaan alam dapat diwujudkan bagi peningkatan kemakmuran bangsa.

• Demonstrasi Kepala Desa

Untuk pertama kali dalam sejarah perkembangan pemerintahan desa, ribuan kepala desa beserta aparat perangkat desa yang tergabung dalam Parade Nusantara (Persatuan Kepala Desa dan Aparat Perangkat Desa) membangun *collective action*, melakukan aksi demonstrasi di Ibukota Jakarta pada bulan Februari dan April. Mereka yang umumnya berasal dari Jawa dan Bali itu menuntut revisi terhadap regulasi sistem pemerintahan desa, khususnya terhadap PP (Peraturan Pemerintah) No. 72/2005 tentang Desa.³⁵ PP No. 72/2005 yang diterbitkan pada masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla, sebenarnya merupakan penjabaran dari UU No. 32/2003 tentang Pemerintahan Daerah yang dihasilkan pada masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputeri. Sejumlah isu yang menjadi pijakan bagi sejumlah kepala desa dalam melakukan aksi demonstrasi itu, antara lain meliputi: (1) larangan bagi kepala desa menjadi pengurus partai politik; (2) perpanjangan masa jabatan kepala desa; (3) pendanaan pemilihan kepala desa; dan (4) pengangkatan kepala desa menjadi PNS (Pegawai Negeri Sipil).

Sejumlah kepala desa meolak larangan bagi kepala desa menjadi pengurus partai politik, sebagaimana diatur dalam PP

No. 72/2005, khususnya Pasal 16, huruf (a). Sementara itu, tidak ada 'aturan main' yang melarang bagi kepala pemerintahan lainnya, yaitu Bupati/Walikota, Gubernur hingga Presiden, menjadi pengurus partai politik. Mereka mempersoalkan dasar hukum bagi penetapan PP No. 72/2005 yang melarang kepala desa menjadi pengurus partai. Demikian pula, tidak ada regulasi pada tingkat UU, seperti: UU Kepartaian, UU Pemilu, dan UU Pemerintahan Daerah yang menetapkan larangan itu. Regulasi yang mengatur larangan menjadi pengurus partai, sebagaimana ditetapkan dalam UU Kepartaian, hanya berlaku bagi pegawai negeri sipil dan anggota TNI/Polri. Sedangkan kepala desa, seperti hanya bupati/walikota, gubernur dan presiden, statusnya adalah bukan pegawai negeri sipil. Mereka memandang bahwa PP No. 72/2005 itu bersifat diskriminatif. Sehubungan dengan itu, mereka mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung (MA).

Di samping penolakan terhadap larangan bagi kepala desa menjadi pengurus partai, mereka juga menuntut perpanjangan masa jabatan kepala desa. UU No. 32/2003 dan PP No. 72/2005, keduanya menetapkan bahwa masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun, dan tidak dapat dicalonkan kembali setelah 2 (dua) kali masa jabatan secara berturut-turut. Dalam aksi demonstrasi itu, mereka menuntut perpanjangan masa jabatan dari 6 tahun menjadi 10 tahun. Dengan demikian, perpanjangan masa jabatan itu akan memungkinkan seseorang menjadi kepala desa selama 20 tahun. Masa jabatan kepala desa yang relatif panjang, yaitu 20 tahun itu tentu akan berpotensi menjadi

³⁵ www.detik.com, 8 Maret 2006; www.gatra.com, 4 April 2006; www.media-indonesia.com, 3 April 2006.

faktor yang tidak menguntungkan bagi perkembangan demokrasi, khususnya sirkulasi kekuasaan yang sehat. Pengalaman di masa lalu, merupakan pelajaran yang berarti bahwa masa jabatan yang panjang cenderung membuka peluang bagi berkembangnya konsentrasi kekuasaan, yang pada akhirnya, akan sangat rentan terhadap praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan. Isu menarik lainnya yang menjadi tuntutan sejumlah kepala desa itu adalah dukungan pendanaan dari pemerintah dalam pemilihan kepala desa, dan pengangkatan mereka menjadi pegawai negeri sipil. Isu pengangkatan kepala desa menjadi pegawai negeri sipil ini sebenarnya bukanlah isu yang baru. Bahkan, isu itu pun pernah diangkat oleh PDI-P dalam kampanye pemilu beberapa waktu yang lalu. Meskipun pada akhirnya, PDI-P tidak berhasil mengakomodasi isu itu dalam UU No. 32/2003 tentang Pemerintahan Daerah.

Tuntutan kepala desa menjadi PNS, seperti status lurah yang selama ini sebagai PNS –tentu sangat menarik. Dilihat dari aspek birokrasi pemerintahan daerah, baik kepala desa maupun lurah merupakan ‘kepanjangan tangan’ dari camat. Meskipun, kepala desa dipilih secara langsung oleh rakyat, ia bertanggung-jawab kepada camat dan diteruskan kepada bupati. Bentuk pertanggungjawaban kepala desa ini sama seperti pertanggungjawaban bagi lurah. Perbedaannya hanya lurah diangkat oleh camat yang juga sebagai pegawai negeri.

Dalam sistem penggajian, lurah menerima gaji setiap bulan sebagaimana diatur dalam sistem penggajian bagi pegawai negeri sipil. Sedangkan gaji kepala desa dialokasikan melalui APBD, yang besarnya ditentukan dengan mempertimbangkan upah minimum regional di masing-masing daerah. Di samping itu, kepala desa memperoleh sumber finansial dari tanah kekayaan desa yang sering disebut sebagai ‘tanah bengkok’. Namun, dalam perkembangan beberapa dasawarsa terakhir ini, tanah kekayaan desa itu semakin menyusut, karenanya tidak lagi memadai sebagai sumber penghasilan bagi kepala desa. Satu hal yang menarik bahwa tuntutan kepala desa menjadi PNS ini tampaknya bertentangan dengan tuntutan mereka untuk sekaligus dapat menjadi pengurus partai.

Menteri Dalam Negeri M. Ma’ruf mengakomodasi beberapa tuntutan yang diajukan oleh kepala desa itu, seperti pemerintah akan membiayai pemilihan kepala desa yang dialokasikan melalui APBD, demikian pula pemerintah akan meningkatkan kesejahteraan kepala desa. Sedangkan isu larangan kepala desa menjadi pengurus partai tampaknya akan tetap dipertahankan.³⁶ Respon pemerintah ini diperkuat oleh elite Partai Golkar. Jusuf Kalla selaku Ketua Partai Golkar yang juga sebagai Wakil Presiden menegaskan bahwa “ketidakterlibatan kepala desa dan lurah dalam kegiatan politik sangat penting bagi ketuhanan masyarakat. Netralitas itu diperlukan agar masyarakat tetap bisa mendapat pemimpin yang bisa mengayomi.”³⁷ Pan-

³⁶ Menteri Dalam Negeri, M. Ma’ruf, misalnya, menolak tuntutan Kepala Desa menjadi pengurus partai (*Suara Karya*, 28 Maret 2006).

³⁷ www.kompas.co.id, 15 April 2006.

dengan Jusuf Kalla dalam mempertahankan gagasan larangan bagi kepala desa menjadi pengurus partai itu sangat menarik. Pandangan itu boleh jadi mencerminkan tantangan riil yang dihadapi masyarakat di tengah perubahan politik dewasa ini. Persaingan elite partai politik dengan memanfaatkan birokrasi pemerintahan desa hanya akan mempertajam fragmentasi masyarakat. Namun, pandangan tersebut juga mengundang sejumlah pertanyaan, apa yang melatar-belakangi sikap elite partai Golkar itu? apakah sikap itu dipengaruhi oleh melemahnya kontrol Partai Golkar terhadap birokrasi pemerintahan desa akhir-akhir ini?

Selama beberapa dasawarsa yang lalu yaitu pada masa rezim Orde Baru, pimpinan Soeharto, Golkar merupakan kekuatan politik yang sangat efektif dalam mengontrol birokrasi pemerintahan hingga pada tingkat pedesaan. Kemenangan Golkar dalam merebut simpati masyarakat pedesaan dalam pemilu, selama itu tak lepas dari kemampuannya dalam mengendalikan birokrasi pemerintahan desa. Namun, sejak berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto pada 1998, dukungan terhadap partai Golkar mengalami penurunan yang tajam, khususnya di pedesaan Jawa dan Bali, setelah Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Sebaliknya, PDI-P justru memperoleh dukungan yang luar biasa di pedesaan Jawa dan Bali. Dalam konteks ini, PP No. 72/2005 yang diterbitkan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla, yang merupakan koalisi Partai Demokrat dan Partai Golkar, dapat membawa implikasi yang luas, yaitu setidaknya akan memotong peluang bagi PDI-P dalam membangun jaringan komunikasi

politik dengan birokrasi pemerintahan desa. Kepentingan politik PDI-P sangatlah dekat dengan sejumlah tuntutan yang disuarakan oleh sejumlah kepala desa dalam aksi demonstrasi di Jakarta.

• RUU Anti Pornoaksi dan Pornografi

RUU APP (Rancangan Undang Undang Anti Pornografi dan Pornoaksi) yang saat ini sedang dibahas di DPR merupakan salah satu isu yang mengundang kontroversi dalam masyarakat sejak beberapa bulan terakhir ini. RUU ini merupakan inisiatif DPR yang diperjuangkan oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS). RUU ini sebenarnya pernah diajukan di DPR periode 1999-2004 yaitu pada masa Pemerintahan Megawati, tetapi tidak dilanjutkan karena dikawatirkan memicu keresahan masyarakat. Dalam Prolegnas (Program Legislatif Nasional) DPR periode 2004-2009, awalnya RUU APP ini tidak tercantum dalam agenda DPR. Namun, Bamus (Badan Musyawarah) DPR memasukkan kembali usulan pembahasan RUU APP. Sidang Paripurna DPR akhirnya menyetujui usulan tersebut, dan pada bulan September 2005 dibentuk Pansus DPR untuk membahas RUU APP tersebut.

RUU APP ini telah mengundang pro dan kontra yang meluas di masyarakat. Sejumlah organisasi Islam, seperti MUI (Majelis Ulama Indonesia); MMI (Majelis Mujahiddin Indonesia); dan FPI (Front Pembela Islam) mendukung RUU itu. Mereka mendesak agar DPR segera mengesahkan RUU APP itu. Aksi dukungan terhadap RUU APP yang melibatkan sejumlah organisasi massa Islam berlangsung di Jakarta dan berbagai kota besar. Isu tentang pornografi

ini semakin memuncak dengan terbitnya majalah Playboy, yang oleh kalangan pendukung RUU APP dipandang sebagai 'icon pornografi'. Penerbitan majalah Playboy mengundang aksi pengrusakan terhadap kantor majalah Playboy, aksi *sweeping* terhadap peredaran majalah tersebut, serta aksi teror terhadap sejumlah artis. Sebaliknya, sejumlah organisasi masyarakat yang terdiri dari berbagai kalangan dan latar belakang profesi, seperti perempuan, seniman, budayawan, dan intelektual berkeberatan terhadap substansi RUU APP itu. Mereka yang mendukung maupun yang menolak RUU APP, pada dasarnya berpendapat diperlukan adanya pengaturan terhadap pornografi. Persoalannya adalah bagaimana cara mengaturnya. Mereka yang menolak RUU APP terutama karena memandang substansi dalam rancangan undang-undang itu tidak akan efektif dalam mengatasi pornografi. Di samping itu, rancangan undang-undang itu dipandang justru berpotensi membawa implikasi yang luas, yaitu mengabaikan keragaman budaya masyarakat, mengekang kebebasan individu untuk berekspresi serta diskriminatif terhadap kalangan perempuan.

Persoalan yang lebih serius dari kekhawatiran masyarakat terhadap RUU APP ini adalah agenda tersembunyi untuk penerapan syariah Islam dalam hukum nasional.³⁸ Terlebih bila hal itu dikaitkan dengan fenomena sejumlah regulasi yang bernuansa Islami dalam bentuk sejumlah Perda (peraturan daerah) yang diperkenalkan di berbagai daerah, seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. Kabupaten

Bulukumba, Propinsi Sulawesi Selatan, misalnya, telah menerapkan Perda tentang Pakaian Muslim sejak 2002. Perda yang mengatur mengenai 'perilaku' dan 'cara berpakaian' berdasarkan pemahaman suatu agama atau perda yang bernuansa syariah juga semakin meluas di berbagai daerah dan mengundang kontroversi di masyarakat, seperti Kabupaten Gowa (Propinsi Sulawesi Selatan); Kabupaten Solok (Propinsi Sumatera Barat); Kabupaten Cianjur, Kabupaten Tasikmalaya (Propinsi Jawa Barat) dan Kota Tangerang (Propinsi Banten).

Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan agama tidak termasuk kewenangan yang diserahkan kepada daerah. Namun, sejauh ini pemerintah pusat juga belum mengkaji terhadap sejumlah Perda yang memicu kontroversi itu. Direktur Eksekutif International Center for Islam and Pluralism (ICIP), M.Syafii Anwar menilai fenomena pemaksaan secara perlahan-lahan terhadap syariat Islam berkembang, setelah kegagalan di tingkat nasional untuk menjadikan Islam sebagai ideologi negara. Politisasi agama yang berlangsung di tengah perubahan politik dewasa ini tidak saja mempertajam fragmentasi masyarakat Indonesia yang pluralistik tetapi juga melemahkan kekuatan *civil society* sebagai elemen yang sangat diharapkan dalam mendorong proses demokratisasi.

• Pilkada Tuban

Pemilihan kepala daerah di Tuban yang berlangsung pada 27 April 2006 berakhir dengan kerusuhan. Dalam proses perhitungan suara yang belum berakhir, massa pendukung pasangan calon yang kalah

³⁸ Gatra, 1 Mei 2006.

dalam perolehan suara melampiaskan kekecewaan mereka dengan melakukan aksi pengrusakan dan pembakaran terhadap sejumlah fasilitas pemerintahan serta kekayaan pribadi calon bupati yang unggul dalam perolehan suara. Aksi pengrusakan dan pembakaran yang menyertai proses sirkulasi kekuasaan di daerah itu tidak saja membawa kerugian material, tetapi juga tantangan dalam mendorong proses demokratisasi, seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pilkada Tuban diikuti oleh pasangan calon Haeny Relawati-Lilik Suhardjono, yang dicalonkan oleh Partai Golkar dan PKB (khususnya oleh faksi yang mendukung hasil Munas Surabaya) dan pasangan calon Go Tjong Ping-Noor Nahar Huessein yang dicalonkan oleh PKB yang mendukung hasil Munas Semarang dan PDI-P. Haeny Relawati adalah Bupati Tuban periode 2001-2006 yang dicalonkan kembali untuk menduduki jabatan bupati untuk yang kedua kali, yaitu periode 2006-2011. Dalam pemilihan itu, pasangan Haeny Relawati-Lilik Suhardjono menang tipis atas pasangan Go Tjong Ping-Noor Nahar Huessein yaitu dengan perolehan suara masing-masing 51, 74 persen dan 48, 26 persen.³⁹

Amuk massa dipicu oleh berkembangnya dugaan kecurangan dalam proses penyelenggaraan Pilkada. Mereka yang kecewa terhadap proses penyelenggaraan Pilkada itu menilai adanya pemihakan yang sistematis dari aparat dalam pelaksanaan Pilkada Tuban.⁴⁰ DPP PKB membentuk Tim

Investigasi dan Advokasi dalam kasus Pilkada Tuban. Tim yang diketuai oleh Ketua DPP PKB versi Mukthamar Semarang, Effendy Choirie dan beranggotakan sejumlah politisi, Taufiqurrahman Saleh dan Masduki Baedlowi mengungkapkan sejumlah pelanggaran dalam Pilkada Tuban, yaitu terjadinya penggelembungan suara, terdapat pemilih ganda, terdapat pemilih di bawah umur, serta pemilih di luar daerah pemilihan. Tim Investigasi dan Advokasi juga mengungkapkan adanya indikasi politik uang serta pemanfaatan birokrasi pemerintahan untuk mendukung kemenangan pasangan Heany-Lilik Suhardjono. DPW Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Jawa Timur versi Mukthamar Semarang dan DPD PDI-P Jawa Timur yang mendukung pasangan calon yang kalah, meminta penghitungan suara Pilkada Tuban diulang.

Sementara itu, Wakil Presiden Jusuf Kalla yang juga Pimpinan DPP Golkar menilai, Pilkada Tuban sudah berlangsung terbuka dan adil. Wapres Jusuf Kalla menilai bahwa tidak ada alasan jika Pilkada Tuban harus diulang. Wapres Jusuf Kalla juga menginstruksikan Kepala Polri Jenderal (Pol) Sutanto, Gubernur Jawa Timur, dan Kepala Polda Jawa Timur untuk menindak tegas para pelaku kerusuhan di Tuban. Bahkan, Wapres meminta Polri tidak memberi ampun terhadap seorang pun pelaku jika terbukti sebagai pelaku kerusuhan.⁴¹ Sementara itu, K.H Abdurrahman Wahid (Gus Dur) menyesalkan pernyataan Wapres Jusuf Kalla yang dianggapnya terlalu dini menyalahkan masyarakat yang terlibat kerusuhan tanpa

³⁹ *Jawa Pos*, 30 April 2006, www.tempo-interaktif.com, 3 Mei 2006.

⁴⁰ www.detik.com, 2 Mei 2006.

⁴¹ *Serambi Indonesia Online*, 1 Mei 2006.

mempertimbangkan faktor penyebabnya. Oleh karena itu, Gus Dur meminta polisi tak hanya mengusut pelaku kerusuhan, perusakan dan pembakaran yang dilakukan massa, melainkan juga memeriksa orang-orang yang diduga menjadi penyebab pecahnya kemarahan massa tersebut.⁴²

Pilkada Tuban mengindikasikan sejumlah fenomena yang menarik. *Pertama*, persaingan kekuasaan di tingkat lokal itu, pada akhirnya telah menyeret konflik elite politik nasional, yaitu antara PKB yang didukung oleh Gus Dur bersama PDI-P pada satu sisi dan Partai Golkar pada sisi lain, yang masing-masing berusaha untuk membela pasangan calon yang diperjuangkan oleh partainya. *Kedua*, Pilkada di Tuban akan semakin mempertajam perpecahan dalam PKB sendiri, yaitu antara PKB pendukung hasil Munas Semarang dan PKB hasil Munas Surabaya. Konflik internal yang semakin tajam dalam tubuh PKB itu tentu merupakan faktor yang tidak menguntungkan bagi partai berlambang 'bola dunia' dalam menghadapi persiapan Pemilu 2009. Akankah dampak dari persaingan kekuasaan, yang akhirnya dimenangkan oleh koalisi Partai Golkar dan PKB hasil Munas Surabaya itu semakin memperlemah pengaruh politik Gus Dur dan PKB yang dipimpin oleh Muhaemin Iskandar di daerah tersebut? Waktu yang akan menjawab.

• Kasus Bupati Banyuwangi

Selain Pilkada Tuban, usulan pemberhentian Bupati Banyuwangi merupakan

fenomena menarik lainnya yang mewarnai perkembangan politik lokal seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. DPRD Kabupaten Banyuwangi dalam sidang paripurna istimewa menetapkan keputusan untuk mengusulkan pemberhentian Bupati Banyuwangi, Ratna Ani Lestari. Usulan DPRD itu memperoleh dukungan dari sejumlah kalangan ulama setempat. Sejumlah ulama yang tergabung dalam 'Ulama Banyuwangi Bersatu' dan massa yang berjumlah ribuan mengepung Kantor Bupati dengan mengultimatum agar Bupati menyerahkan jabatannya dalam waktu 1 x 24 jam. Kalangan ulama itu berasal dari kyai kalangan NU, Muhammadiyah, Al Irsyad dan Front Pembela Islam.⁴³ Kasus Banyuwangi seperti halnya kasus Pilkada Tuban merupakan tantangan yang dihadapi Indonesia dalam mendorong pendalaman proses demokratisasi.

Ratna Ani Lestari terpilih sebagai Bupati Banyuwangi untuk masa jabatan 2005-2010 dalam pemilihan kepala daerah secara langsung pada bulan Juni 2005. Ia dicalonkan oleh partai-partai kecil yang tidak memiliki kursi satu pun di DPRD. Partai-partai yang mencalonkannya antara lain PKS, PAN, PKPB, Partai Merdeka, dan PNBK. Ratna dipandang sebagai 'bupati pilihan rakyat' saat itu. Sementara itu 5 partai yang menguasai kursi DPRD (PDI-P, Golkar, PKB, PPP dan Partai Demokrat) masing-masing mengusung calonnya sendiri. Ratna yang berpasangan dengan Yusuf Nories berhasil mengalahkan saingan utamanya, yaitu Achmad Wahyudi yang

⁴² *Republika*, 2 Mei 2006; www.gatra.com, 2 Mei 2006.

⁴³ www.tempointeraktif.com, 4 Mei 2006.

didukung oleh PKB. Achmad Wahyudi saat ini adalah sebagai Ketua DPRD Kabupaten Banyuwangi. Banyuwangi merupakan kantong NU yang pada umumnya, orientasi politiknya berkiblat pada PKB. Perpecahan PKB dalam dua kubu yaitu antara versi hasil Mukhtar Semarang dan versi hasil Mukhtar Surabaya, diduga merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kekalahan Achmad Wahyudi.

Manuver penurunan Bupati Banyuwangi terkait dengan sejumlah isu atau kebijakan yang ditempuh Bupati Ratna Ani Lestari, yang selama ini diduga telah mengecewakan sejumlah kalangan ulama, yang menyangkut: (1) kebijakan bantuan pendidikan yang dialokasikan dari APBD yang hanya diberikan kepada sekolah negeri.⁴⁴ Kebijakan ini diduga mencemaskan sejumlah sekolah swasta yang dikelola lembaga-lembaga Islam, seperti NU, Muhammadiyah, dan Al Irsyad. Namun, bila kebijakan ini menjadi pertimbangan, seharusnya

kalangan ulama juga kecewa terhadap DPRD, karena bagaimanapun proses penyusunan anggaran merupakan proses politik yang memerlukan persetujuan DPR; (2) Isu tentang Instruksi Bupati kepada Lurah/Kepala Desa agar melarang masyarakat untuk mobilisasi 'doa bersama' yang disebut "istiqosah".⁴⁵ Namun demikian, Bupati Ratna Ani Lestari membantah instruksi larangan istiqosah itu. Menurut Ratna isu itu sengaja dihembuskan untuk mempertajam konflik antara Bupati dan kalangan ulama.⁴⁶ Kasus pelengseran Bupati Banyuwangi Ratna Ani Lestari tampaknya tak lepas pula dari konflik antara Bupati dan DPRD. Konflik itu sudah lama terjadi. Pada saat pelantikan Ratna Ani Lestari sebagai Bupati terpilih, DPRD menolak pelantikan itu.⁴⁷ Penolakan ini juga terkait dengan Ratna sendiri yang tidak memiliki dukungan politik yang kuat di DPRD. Sementara partai-partai kecil yang mengusung pencalonannya, pada bulan Juni 2005 tidak memiliki satu kursi-pun di DPRD.

⁴⁴ *Suara Merdeka*, 6 Mei 2006.

⁴⁵ www.tempointeraktif.com, 4 Mei 2006.

⁴⁶ www.media-indonesia.com, 10 Mei 2006.

⁴⁷ www.kompas.co.id, 5 Mei 2006.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Pertumbuhan Melambat Terus Berlanjut*

Mochamad Pasha

PEREKONOMIAN Indonesia tumbuh sebesar 4,6% pada kuartal pertama tahun 2006, bila dibandingkan dengan kuartal pertama tahun 2005 yang mencapai sebesar 6,3% maka pertumbuhan ini tergolong lambat. Penurunan laju pertumbuhan ini disebabkan oleh kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM pada 2005, dan kebijakan Bank Indonesia yang mempertahankan tingkat suku bunga SBI sebesar 12,75%/tahun.

SISI PENGELUARAN: LEMAH-NYA TINGKAT KONSUMSI DAN INVESTASI

Pertumbuhan konsumsi menurun dari sebesar 4,2% pada kuartal keempat 2005

menjadi 3,2% pada kuartal pertama 2006. Sebagaimana pada kuartal keempat 2005, pada kuartal pertama 2006 ini, penurunan pertumbuhan tingkat konsumsi terutama diakibatkan oleh penurunan pada tingkat konsumsi non makanan dan minuman. Dua kali kenaikan harga BBM dan tingginya tingkat suku bunga tahun 2005 menyebabkan konsumsi tertekan di awal tahun 2006.

Meskipun demikian, tingkat pertumbuhan investasi pada kuartal pertama 2006 menunjukkan tanda-tanda membaik, tapi masih lambat. Investasi bertumbuh 2,9 % pada kuartal pertama 2006 Yang sebelumnya 1,8 % pada kuartal keempat 2005. Akan tetapi bila dibandingkan dengan kuartal pertama 2005, pertumbuhan investasi kuartal pertama

Tabel 1. Komponen pertumbuhan GDP: Sisi pengeluaran
(Harga konstan 2000; Y-o-Y)

	Q1 2005	Q2 2005	Q3 2005	Q4 2005	Q1 2006	2005
Konsumsi Rumah Tangga	3,4	3,8	4,4	4,2	3,2	4,0
Konsumsi pemerintah	-9,6	-6,7	14,7	30,0	14,2	8,1
Pembentukan modal tetap domestik bruto	14,1	15,6	9,4	1,8	2,9	9,9
Perubahan stok	131,4	-107,1	-40,6	-156,9	-32,2	-81,7
Ekspor barang dan jasa	11,8	11,2	4,8	7,4	10,8	8,6
Kurang: Impor barang dan jasa	18,8	17,9	10,6	3,7	5,0	12,3
Produk Domestik Bruto	6,3	5,6	5,6	4,9	4,6	5,6
Sumber: BPS						

* Artikel ini aslinya ditulis dalam bahasa Inggris dan diterjemahkan oleh Carlos Mangunsong

2006 tergolong rentan, oleh karena penurunan impor barang modal ke Indonesia.

Sisi Produksi: Awal yang Suram

Pada sisi penawaran, sebagian besar sektor mengalami kelambanan dalam perbaikan. Hanya dua sektor yaitu pertanian dan jasa yang menunjukkan tanda-tanda perbaikan. Angka yang paling mengejutkan terjadi pada sektor pertambangan dan penggalian. Berlawanan dengan periode sebelumnya, sektor pertambangan dan penggalian menunjukkan pertumbuhan yang tinggi, meningkat dari 4,1% pada kuartal pertama 2005 menjadi 7,1% pada kuartal pertama 2006. Jika dibandingkan dengan kuartal sebelumnya yang hanya 1,9% maka hal ini merupakan kejadian yang berkebalikan. Lonjakan ini sebagian besar disebabkan oleh peningkatan pada sektor pertambangan non migas. Sedangkan sektor lainnya relatif lemah sama seperti sebelumnya.

Pertumbuhan sektor non migas masih terus mengalami penurunan sejak kuartal pertama 2005 hingga kuartal pertama 2006. Pertumbuhan sektor non-migas menurun drastis dari 7,5 di kuartal pertama 2005 menjadi 2,8% pada kuartal pertama 2006. Menurunnya kondisi perekonomian dunia dan semakin meluasnya dampak kenaikan harga BBM menghambat pertumbuhan sektor manufaktur di Indonesia. Seluruh subsektor non-migas menunjukkan gejala kontraksi terkecuali subsektor makanan jadi, minuman, rokok dan tembakau dan logam dasar, yang menunjukkan tanda-tanda membaik meski tidak terlalu besar. Sedangkan, subsektor tekstil, kulit dan alas kaki, kayu olahan, kertas dan percetakan, semen dan mineral nonlogam mengalami pertumbuhan yang negatif di kuartal pertama 2006. Dari keempat subsektor tersebut hanya subsektor tekstil, kulit dan alas kaki yang baru mengalami pertumbuhan negatif di kuartal pertama

Tabel 2. Komponen pertumbuhan PDB: Sisi produksi (Harga Konstan 2000; YoY)

	Q1 2005	Q2 2005	Q3 2005	Q4 2005	Q1 2006	2005
Pertanian	1,1	0,9	2,9	5,5	3,9	2,5
Pertambangan dan Penggalian	4,1	-0,5	1,0	1,9	7,1	1,6
Manufaktur, Migas	-3,2	-5,3	-5,6	-7,1	-5,1	-2,7
Manufaktur, Non Migas	7,5	6,2	5,7	4,1	2,8	5,7
Listrik, gas, dan air	6,4	6,9	6,6	6,1	5,2	6,4
Konstruksi	7,4	8,2	6,9	6,9	7,2	7,4
Perdagangan, hotel dan restoran	9,9	10,0	8,6	6,0	4,2	8,6
Transportasi dan komunikasi	14,3	14,1	13,0	10,8	11,0	12,9
Kuangan dan bisnis	6,7	8,9	7,9	5,2	5,2	7,1
Jasa	4,6	4,4	5,6	6,0	5,5	5,2
Produk Domestik Bruto	6,3	5,6	5,6	4,9	4,6	5,6

Sumber: BPS

2006, tiga subsektor lainnya telah mengalami pertumbuhan negatif semenjak kuartal keempat 2005.

pertumbuhan ekonomi. Pada tahun 2006 ini pertumbuhan ekonomi diperkirakan akan berkisar antara 5,5% - 5,8%.

Tabel 3. Komponen pertumbuhan Sektor Non-Migas (Harga konstan 2000; YoY)

	Q1 2005	Q2 2005	Q3 2005	Q4 2005	Q1 2006
Manufaktur, Non Migas	7,5	6,2	5,7	4,1	2,8
Makanan jadi, minuman & tembakau	4,7	3,1	2,0	1,2	1,3
Tekstil, kulit & alas kaki	-0,7	3,3	1,5	1,2	-0,3
Kayu, barang dari kayu	0,4	-2,3	0,4	-3,8	-5,8
Kertas & percetakan	3,3	2,4	6,9	-2,5	-4,3
Pupuk, kimia & karet	17,6	10,0	6,1	3,1	1,9
Semen & mineral non-logam	8,9	7,6	2,4	-2,9	-6,2
Besi & Logam dasar	-7,9	-4,0	-3,2	0,2	2,9
Peralatan transportasi, mesin & perlengkapan	13,1	11,5	12,7	12,2	9,8
Produk Manufaktur Lainnya	4,0	3,2	1,0	2,4	0,8

Sumber: BPS

Prospek

Walaupun mengalami awal yang lambat, tetap ada sejumlah optimisme untuk tahun 2006. Investasi diharapkan membaik bila tingkat suku bunga turun di tahun 2006. Sementara itu, tingkat konsumsi diharapkan meningkatkan pada tahun 2006, baik konsumsi rumah tangga maupun pemerintah, seiring dengan dimulainya proyek-proyek pembangunan tahun 2006 oleh departemen dan lembaga pemerintah. Pada tahun 2006 ini investasi diharapkan dapat memainkan peran yang lebih baik, mengingat sepanjang tahun 2005 investasi merupakan faktor penggerak utama pertumbuhan dibandingkan konsumsi. Meskipun demikian, tingginya tingkat inflasi dan harga BBM perlu diwaspadai karena dapat menghambat

PERKEMBANGAN MONETER

Otoritas moneter mulai menurunkan tingkat suku bunga sebesar 25 poin pada kuartal kedua 2006, yaitu dari 12,75% menjadi 12,50%. Tingkat inflasi mulai melambat pada semester pertama 2006, dan berada pada level 15,53% di bulan Juni 2006. Sedangkan nilai tukar rupiah terdepresiasi menjadi Rp 9.300 per dolar AS pada akhir semester pertama 2006, sehingga menyebabkan turunnya indeks pasar saham.

Inflasi Menurun

Pada semester pertama 2006, Inflasi secara rata-rata berada pada posisi 16,10%. Sebagian besar inflasi berkisar pada 15,53 %-15,74% selama semester pertama 2006. Perekonomian Indonesia masih dalam tahap

perbaikan (*recovery*), akibat dari kenaikan BBM 2005, sebagaimana terindikasi melalui angka inflasi yang 2 digit. Akan tetapi bila dibandingkan dengan inflasi tahun 2005 yang sebesar 17,11%, inflasi pada semester pertama 2006 mulai menurun. Inflasi mulai berkurang semenjak Maret 2006 yaitu 15,7% (YoY) dari yang sebelumnya 17,92% (Februari). Inflasi terus menurun pada enam bulan pertama 2006, hingga akhirnya mencapai level 15,53% pada bulan Juni.

Makanan dan perumahan masih menjadi sumber penyebab utama inflasi, khususnya di bulan Januari yang kontribusinya mencapai 0,94% dari total inflasi. Di lain pihak, deflasi harga makanan pokok menjadi sumber terjadinya disinflasi. Meskipun harga minyak dunia semakin terus meningkat, pemerintah tetap mensubsidi harga BBM agar tak berubah sehingga mengurangi tekanan inflasi pada saat ini. Sementara itu, pemerintah juga mengumum-

kan pembatalan kenaikan tarif dasar listrik, guna menghapus berbagai tekanan inflasi dari kenaikan biaya produksi. Kedua kebijakan ini mungkin dapat menghilangkan berbagai tekanan inflasi pada saat ini. Akan tetapi hal itu dapat menimbulkan masalah anggaran, karena diperlukan lebih banyak dana untuk membiayai subsidi sebagai kompensasi atas kenaikan harga minyak dunia. Namun di lain pihak, penurunan inflasi memberi insentif bagi Bank Sentral untuk mengurangi tingkat suku bunga, yang selama lima bulan berturut-turut tidak berubah dari level 12,75%.

Penurunan Suku Bunga

Pada akhir kuartal pertama 2005, BI masih tetap mematok tingkat suku bunga sebesar 12,75%, karena BI masih melihat peluang tekanan inflasi yang berasal dari kenaikan harga minyak dunia, ketimpangan perdagangan dan kecenderungan global yang menerapkan kebijakan uang ketat.

Tabel 4. kontribusi kelompok pengeluaran pada total inflasi, Januari 2006 – Juni 2006

	Jan 06	Feb 06	Mar 06	Apr 06	Mei 06	Juni 06
Makanan	0,94	0,28	-0,21	-0,21	0,07	0,29
Makanan kemasan, minuman, rokok	0,16	0,11	0,10	0,08	0,06	0,04
Perumahan	0,18	0,13	0,09	0,10	0,07	0,08
Pakaian	0,04	0,04	0,01	0,04	0,11	-0,01
Kesehatan	0,04	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01
Pendidikan, rekreasi dan olahraga	0,01	-0,02	0,01	0,01	0,01	0,02
Transportasi, komunikasi dan jasa keuangan	-0,01	0,03	0,02	0,01	0,03	0,02
TOTAL	1,36	0,58	0,03	0,05	0,37	0,45

Sumber: BPS

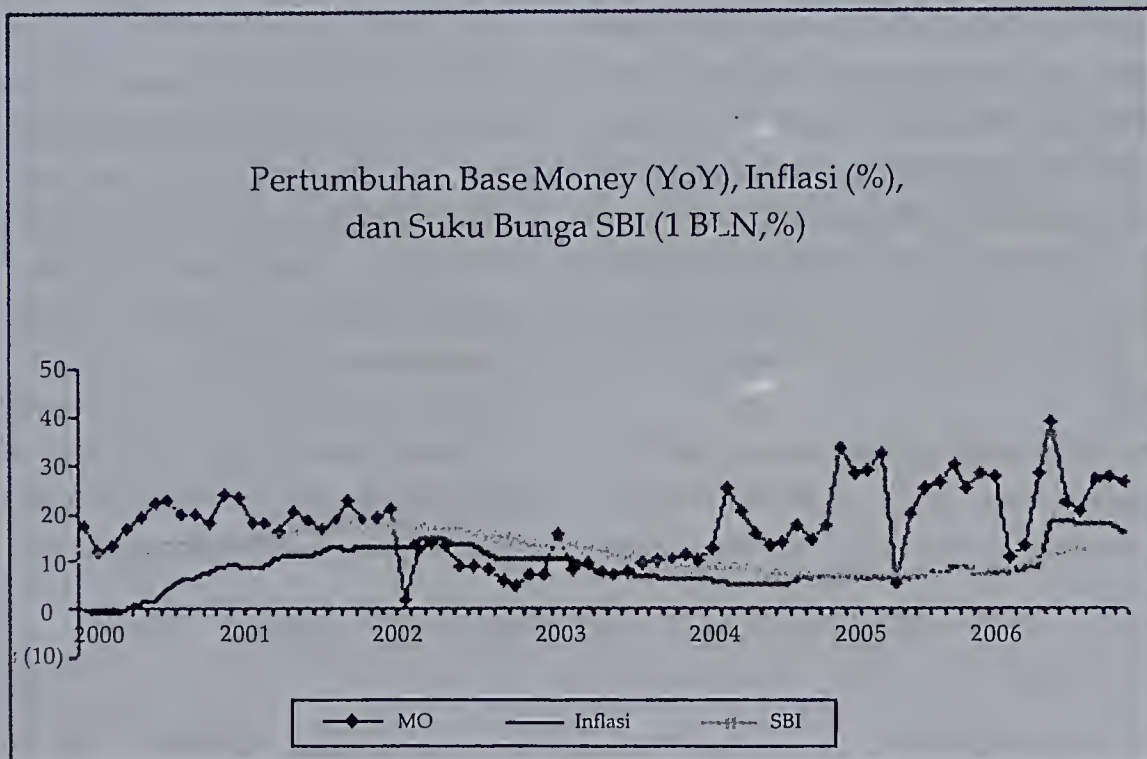
Namun, berkurangnya tingkat inflasi pada semester pertama 2006 memberikan insentif pada BI untuk menurunkan posisi tingkat suku bunga. Pada akhir kuartal dua 2006, BI menurunkan BI *rate* sebesar 25 basis poin menjadi 12,50% dari yang sebelumnya sebesar 12,75% selama 5 bulan berturut-turut. Meskipun inflasi mulai menurun pada semester pertama 2006, tetapi angka inflasi masih tetap 2 digit, sehingga perekonomian masih mengalami tingkat suku bunga riil yang negatif dengan nilai yang semakin

2006, sehingga menyebabkan kredit tetap pada posisi yang ketat. Pinjaman bank masih tergolong lambat akibat posisi tingkat suku bunga yang tinggi. Meskipun demikian, penurunan BI *rate* diharapkan dapat mendorong kredit, karena suku bunga kredit yang rendah memberikan kemudahan bagi pelaku bisnis dalam berusaha.

Rupiah dan Pasar Saham Terperosok

Nilai tukar terus membaik akibat tingginya tingkat suku bunga. Nilai tukar terapre-

Grafik 1. Pertumbuhan Base Money, Inflasi dan Suku Bunga SBI

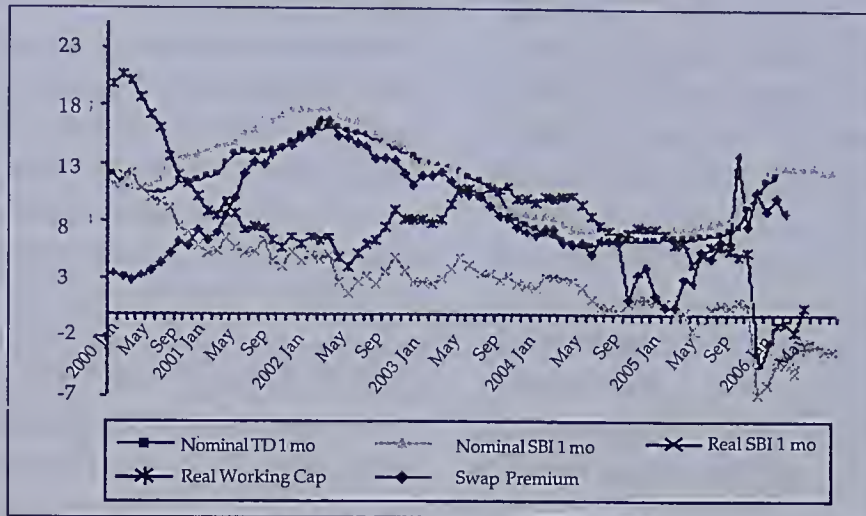


Sumber: Bank Indonesia

menurun. Pada akhir kuartal kedua 2006, tingkat suku bunga riil berada pada posisi 3,03% yang sebelumnya -4,63% di akhir kuartal keempat 2005. Sementara itu, suku bunga kredit modal kerja meningkat dari 16,23% pada akhir kuartal keempat 2005 menjadi 16,35% pada akhir kuartal pertama

2006, sehingga menyebabkan kredit tetap pada posisi yang ketat. Pinjaman bank masih tergolong lambat akibat posisi tingkat suku bunga yang tinggi. Meskipun demikian, penurunan BI *rate* diharapkan dapat mendorong kredit, karena suku bunga kredit yang rendah memberikan kemudahan bagi pelaku bisnis dalam berusaha.

Grafik 2. Berbagai suku bunga



Sumber: Bank Indonesia

dadaknya nilai tukar rupiah juga dipicu oleh kepanikan dalam pasar saham. Indeks harga saham gabungan turun hingga level 1.234,2 di bulan juni 2006. Akan tetapi indeks kembali melambung ke level 1.310,26 di akhir Juni 2006.

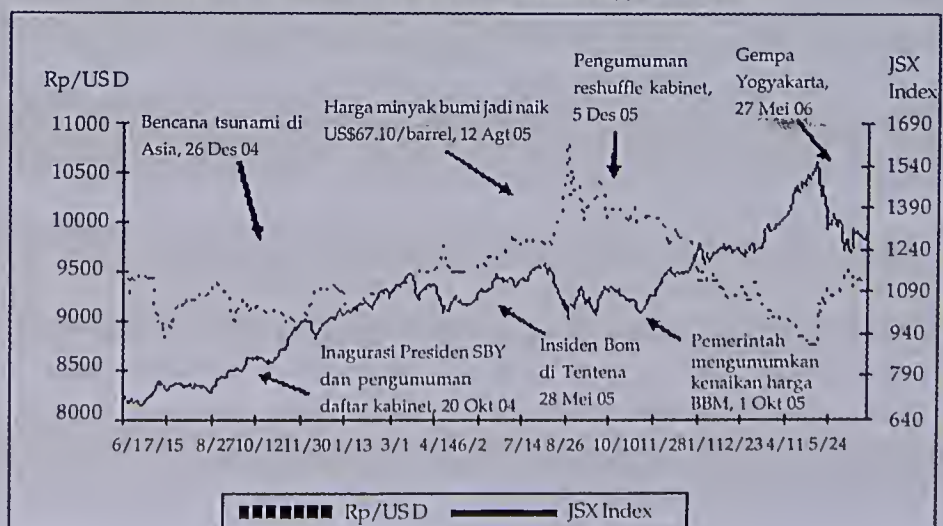
Prospek

Melihat ke depan, penundaan rencana kenaikan tarif dasar listrik dan pengumuman dari pemerintah yang tidak akan menaikkan

harga BBM, tampaknya akan menahan laju inflasi, seiring dengan keseriusan BI mengatasi inflasi. Dalam revisi asumsi APBN, pemerintah memprediksi nilai inflasi rata-rata tahun 2006 adalah sebesar 5,9%. Dengan demikian, diperkirakan inflasi akan berkisar antara 6%-7%.

Sebagaimana telah diduga sebelumnya, Rapat Dewan Gubernur BI pada bulan Juni memutuskan bahwa tingkat suku bunga

Grafik 3. Nilai Tukar dan Harga saham



tetap pada level 12,50%. Dengan menurun-nya laju inflasi, Bank Sentral kini memiliki keleluasaan untuk menurunkan tingkat suku bunga, tentunya dengan tetap memperhatikan tingkat inflasi. Selanjutnya tingkat suku bunga diperkirakan akan menurun hingga 10% di akhir tahun 2006.

Meskipun nilai tukar terdepresiasi selama semester pertama 2006, nilainya masih memungkinkan bagi perusahaan-perusahaan dalam mengimpor barang-barang modal. Dengan demikian nilai tukar diperkirakan akan berkisar antara Rp 9.200,- sampai Rp 9.350,- per US\$ sepanjang tahun 2006.

NERACA PEMBAYARAN

Pada periode Januari-Mei 2006, nilai ekspor meningkat sebesar 13,40% bila dibandingkan dengan periode yang sama di tahun sebelumnya. Dengan peningkatan ekspor migas sebesar 17,68% dan ekspor non-migas sebesar 12,22%. Sementara itu pada periode yang sama, impor barang

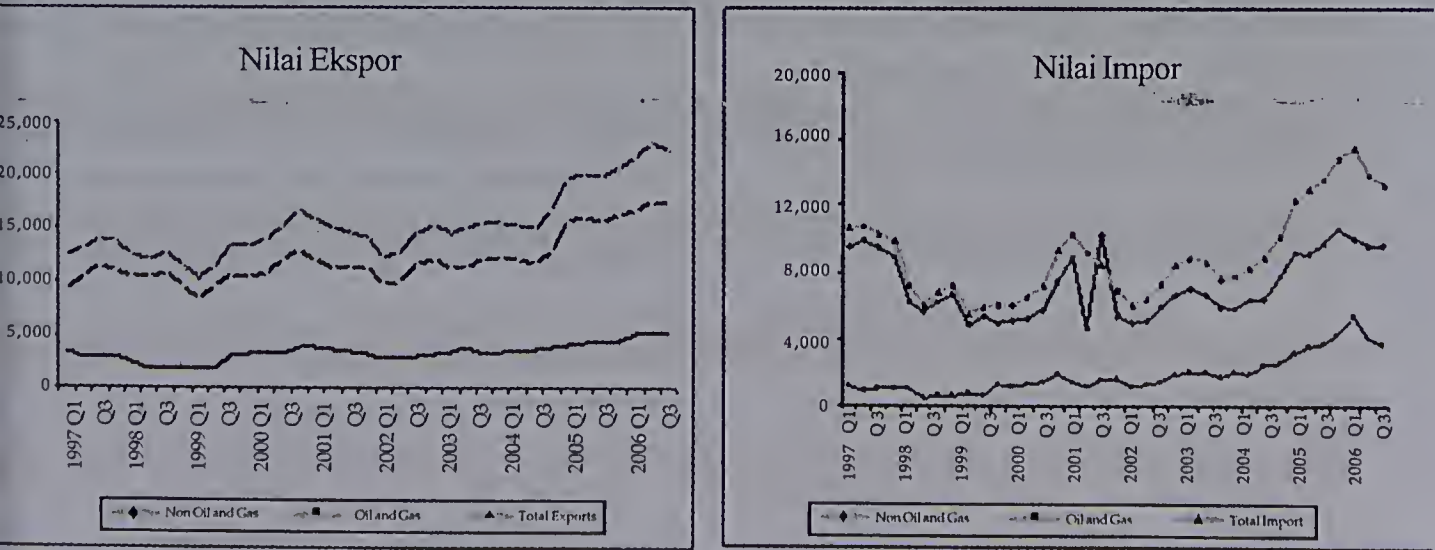
modal dan barang konsumsi masing-masing meningkat sebesar 4,92% dan 16,83%.

Ekspor dan Impor

Pada rentang waktu dari Januari hingga Mei 2006, nilai ekspor mencapai US\$38,39 milyar atau meningkat sebesar 13,40% dari periode yang sama tahun sebelumnya. Di samping segala dampak buruk yang dialami Indonesia akibat kenaikan harga minyak dunia, Indonesia juga menerima keuntungan yang cukup besar. Pada periode Januari-Mei 2006, ekspor migas meningkat sebesar 17,68% dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Sebagian besar kenaikan ini akibat dari peningkatan harga minyak Indonesia di pasar dunia, dari US\$68,92 per barel di bulan April 2006 menjadi US\$70,01 per barel di bulan berikutnya. Selain itu, terjadi pula peningkatan di sektor non-migas sebesar 12,22% dibandingkan persentase pada periode yang sama tahun 2005.

Sementara itu, sepanjang bulan Januari hingga Mei 2006, Amerika Serikat tetap

Grafik 4. Nilai Ekspor dan Impor, kuartalan (Juta US\$)



umber: BPS

menjadi tujuan utama ekspor Indonesia dengan porsi ekspor selama sebesar 14,31%, diikuti oleh Jepang (14,18%) dan Singapore (10,21%). Akan tetapi porsi ekspor secara kolektif ke negara-negara Uni Eropa mencapai 15,28% dari total ekspor non-migas Indonesia. Hal ini menandakan bahwa Uni Eropa mulai menjadi pasar ekspor yang menguntungkan bagi Indonesia.

Di lain pihak, total impor bulan Januari hingga Mei 2006 menurun sebesar 2,12 % dibanding pada tahun 2005. Sedangkan impor non-migas menurun sebesar 3,89%. Sebaliknya, impor migas yang meliputi 29,37% dari total impor, meningkat sebesar 2,39%. Hal ini kemungkinan besar karena impor non-migas masih belum pulih dari efek kenaikan harga minyak dunia dan bertahanya tingkat suku bunga pada level yang tinggi. Sementara itu, impor barang modal dan barang konsumsi tercatat meningkat sebesar 4,92% dan 16,83% pada periode Januari-Desember 2005.

Prospek

Pada tahun 2006, ekspor barang dan jasa diharapkan dapat mempercepat laju pertumbuhannya. Dua alasan yang melatarbelakangi hal tersebut adalah peningkatan permintaan dunia serta impor barang-barang modal oleh perusahaan domestik.

Revisi APBN 2006 dan 2007

Pada 22 Juni 2006 pemerintah mengumumkan revisi APBN untuk tahun anggaran 2006 dan 2007. Dari sekian perhitungan yang direvisi, perubahan yang paling signifikan terjadi pada subsidi dan defisit anggaran. Angka subsidi pada revisi

APBN meningkat kurang lebih Rp 25 trilyun. Peningkatan subsidi terutama diakibatkan oleh kenaikan subsidi BBM untuk mengkompensasi kenaikan biaya operasi dari Perusahaan Listrik Negara (PLN), sehubungan dengan pembatalan kenaikan tarif dasar listrik. Revisi APBN 2007 menyoroti masalah subsidi, terutama subsidi BBM, dimana jumlah subsidi dinaikkan dari Rp 79,46 trilyun menjadi Rp 95,51 trilyun. Defisit APBN 2006 meningkat menjadi Rp 42,41 trilyun dari yang sebelumnya Rp 22,43 trilyun. Peningkatan anggaran pada revisi APBN ini merupakan akibat dari peningkatan subsidi.

Hal lain yang juga cukup menarik untuk disoroti dalam revisi APBN adalah bagian pembiayaan domestik. Dalam revisi APBN 2006 dan 2007 terlihat bahwa pembiayaan campuran dari pembiayaan bank menjadi pembiayaan non-bank. Perubahan ini terjadi karena pemerintah berniat untuk membiayai defisit anggaran melalui kelanjutan program privatisasi. Tabel 5 menampilkan gambaran rinci dari perubahan-perubahan tersebut.

Kasus Cemex Asia

Cemex, perusahaan semen dari Meksiko, mengumumkan akan menjual sahamnya pada PT. Semen Gresik Tbk, perusahaan semen terbesar di Indonesia, guna mengakhiri perselisihannya dengan pemerintah Indonesia. Cemex yang sebelumnya memiliki 25,5% saham PT. Semen Gresik (SG), dan kini berencana menjual 24,9% sahamnya. Pada saat ini pemerintah menguasai 51% saham SG- sementara sisanya dimiliki oleh publik.

Perselisihan ini pada dasarnya dikarenakan keinginan Cemex untuk me-

nguasai saham mayoritas dari SG. Pada tahun 1998, pemerintah menawarkan Cemex sebuah pilihan untuk membeli lebih banyak lagi saham SG dengan harga US\$1,38 per lembar saham, dimana pilihan ini merupakan bagian dari sebuah perjanjian investasi. Akan tetapi, di kemudian hari pemerintah mengingkari janjinya tersebut dengan dalih untuk mencegah terbentuknya kartel asing dalam industri semen.

Cemex melaporkan kasus ini kepada *International Center for the Settlement of Investment Disputes* (lembaga internasional untuk penyelesaian permasalahan investasi) atas pelanggaran perjanjian investasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Hingga saat ini, kedua belah pihak masih saling bersikukuh mengenai isi perjanjian penyelesaian yang telah diajukan. Menteri

Tabel 5. Revisi APBN

Keterangan (trilyun rupiah)	2006	2006 (Revisi)	2007	2007 (Revisi)
PENDAPATAN				
Total Pendapatan	625,24	647,39	672,84	693,00
Penerimaan Domestik	621,61	643,45	670,31	690,32
Penerimaan Pajak	416,31	423,45	496,41	503,43
Pajak Domestik	399,32	408,83	479,42	487,70
Pajak perdagangan internasional	16,99	14,63	16,99	15,43
Penerimaan negara bukan pajak	205,29	219,99	173,90	186,89
Penerimaan dari Hasil Alam	151,64	161,59	131,77	138,08
Keuntungan dari Perusahaan Negara	23,28	17,55	11,11	13,86
Lain-lain	30,37	40,86	31,02	34,95
Hibah	3,63	3,94	2,53	2,68
Belanja Negara				
Total pengeluaran	647,67	689,80	696,94	726,30
Pengeluaran rutin	427,60	470,32	460,70	479,72
Belanja modal	62,95	67,22	76,80	80,65
Belanja pegawai	79,90	79,60	94,90	94,90
Belanja Barang	55,18	54,61	61,60	62,84
Pembayaran bunga hutang	76,63	84,10	87,82	87,08
Subsidi	79,51	104,32	79,46	95,51
Bantuan sosial	36,93	37,22	43,99	42,99
Lainnya	36,50	43,24	16,14	15,77

Keterangan (trilyun rupiah)	2006	2006 (Revisi)	2007	2007 (Revisi)
Dana otonomi daerah	3,48	4,05	5,95	9,79
Keseimbangan primer	54,20	41,69	63,72	53,77
Surplus/ Defisit	-22,43	-42,41	-24,10	-33,31
Surplus/Defisit (% dari PDB)	-0,70	-1,40	-0,70	-0,90
TOTAL PEMBIAYAAN	22,43	42,41	24,10	33,31
Pembiayaan dalam negeri (neto)	50,91	57,18	53,30	55,70
Bank	23,02	15,56	15,07	16,07
Non-bank	27,89	41,62	38,23	39,62
Pembiayaan luar negeri (neto)	-24,48	-14,76	-29,21	-22,39
Penarikan pinjaman luar negeri	35,11	39,90	30,64	33,94
Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri	-63,56	-54,66	-59,85	-56,33
ASUMSI-ASUMSI MAKROEKONOMI				
Pertumbuhan PDB (%)	6,2	5,9	6,4	6,3
Inflasi rata-rata (%)	8,0	8,0	6,0	6,5
Tingkat bunga SBI rata-rata (%)	9,5	12,0	8,5	8,5
Nilai tukar rata-rata (Rp/US\$1)	9.300	9.900	9.200	9.400
Harga minyak (per bbl)	\$62	\$57	\$58	\$60
Produksi Minyak (MBCD)	1.050	1.000	1.000	1.000

Sumber: Reuters

Negara BUMN Sugiharto telah memperingatkan Cemex bahwa pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas akan membatalkan perjanjian menjual saham ke Cemex bila kasus arbitrase ini tidak segera diselesaikan.

Grup Rajawali, sebuah konsorsium investor lokal, sepakat untuk membeli kepemilikan Cemex atas SG dengan harga US\$ 337 juta atau seharga US\$2,28 (Rp 20.000,-) per lembar saham. Perjanjian ini pun harus atas

persetujuan pemerintah sebagai pemilik mayoritas SG- yang dalam hal ini diwakilkan oleh Menteri Negara BUMN. Bila hal ini disetujui maka Rajawali akan menambah industri semen dalam keberagaman kepemilikan portofolionya, yang sebelumnya terdiri atas industri rokok (PT. Bentoel), jasa taksi (Express Taxi), penyewaan jasa penerbangan (Premiair), perkebunan kelapa sawit, penambangan batubara, hotel dan pemukiman yang saat ini sedang menanjak.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Konferensi D-8, Isu Myanmar dan Guncangan Hubungan Indonesia-Australia

Shafiah Fifi Muhibat

PENDAHULUAN

SELAMA kuartal kedua tahun 2006, berbagai perkembangan regional dan global terjadi, dan beberapa di antaranya memiliki arti penting bagi Indonesia. Asia Tenggara tentunya merupakan kawasan yang memiliki pengaruh terbesar bagi Indonesia dalam formulasi kebijakannya. Meski demikian, perkembangan di kawasan-kawasan lain dapat memiliki dampak bagi Asia Tenggara dan Indonesia. Tulisan ini akan menguraikan keterlibatan Indonesia dalam berbagai kerja sama secara internasional dan regional, dan bagaimana perkembangan-perkembangan selama tiga bulan terakhir (April – Juni 2006), mempengaruhi perkembangan domestik dan kebijakan Indonesia.

A. KONFERENSI TINGKAT TINGGI D-8 (THE DEVELOPING EIGHT)

KTT ke-5 kelompok D-8 berlangsung di Bali pada 9 - 13 Mei 2006, dengan tema "Meningkatkan Perdagangan Antaranggota D-8". D-8 merupakan kelompok yang terdiri dari delapan negara berkembang dengan penduduk mayoritas beragama Islam,

didirikan pada 15 Juni 1997 di Istanbul, Turki, meliputi Bangladesh, Mesir, Indonesia, Iran, Malaysia, Nigeria, Pakistan, dan Turki. Latar belakang didirikannya kelompok ini adalah, antara lain, ketidakmampuan Organisasi Konferensi Islam untuk membantu para anggotanya dalam menghadapi berbagai tantangan global kontemporer dan mengatasi berbagai ketidakadilan yang menimpa dunia Muslim. Kesamaan agama menambah nilai kebersamaan mereka dalam D-8, meskipun nama yang dipilih, "*The Developing Eight*" (Delapan Negara Berkembang) mencerminkan keengganan mereka untuk mengedepankan aspek agama dari kelompok tersebut.

Sayangnya, sejak awal pendiriannya, D-8 merupakan organisasi yang tidak jelas karena ia tidak memiliki karakter khusus, dan juga tidak relevan karena hanya menghasilkan sedikit sekali komitmen ekonomi yang kurang berarti.¹ Dari empat pertemuan sebelumnya, yang mendiskusikan sejumlah

¹ "Making the D-8 Relevant", *The Jakarta Post*, 16 Mei 2006.

isu, tidak menghasilkan apa-apa dalam konteks perbaikan ekonomi. Bahkan, tidak ada argumen ekonomi yang dapat menjustifikasi keberadaan D-8 sebagai sebuah kelompok ekonomi, dan jarak geografis yang memisahkan para anggotanya menjadi penghambat terbentuknya sebuah blok ekonomi yang kuat.²

Meski demikian, KTT D-8 di Bali mengeluarkan sebuah Deklarasi Bali, yang mencakup 36 poin.³ Sebagian besar berisi kesepakatan-kesepakatan ekonomi, sementara isu-isu sosial-politik hanya mendapatkan porsi kecil. Kesepakatan-kesepakatan ekonomi tersebut antara lain terdiri dari upaya untuk meningkatkan perdagangan antaranggota D-8, mengingat populasi negara-negara D-8 berjumlah hampir 1 milyar, yang merupakan potensi pasar yang besar.⁴ Adapun Deklarasi Bali memuat daftar sejumlah isu yang perlu diselesaikan, antara lain: ketimpangan ekonomi antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang; upaya-upaya mencapai *Millennium Development Goals*, khususnya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin di dunia ada tahun 2015 hingga setengah jumlah yang ada sekarang; mengajak semua anggota World Trade Organisation (WTO) untuk terus mendukung berbagai langkah dan praktek untuk memperbaiki akses pasar bagi produk dan jasa dari negara-negara berkembang;

krisis energi; kesenjangan digital; dan penyebaran penyakit menular.⁵

Di samping itu, Deklarasi Bali juga mendukung penggunaan energi nuklir untuk tujuan-tujuan damai, meminta negara-negara kaya untuk menghapuskan hutang negara-negara miskin, dan mengikat para negara anggota D-8 dalam komitmen untuk mempererat kerja sama ekonomi.⁶ Dalam menghadapi krisis energi yang terutama disebabkan oleh ketidakstabilan harga minyak dunia, negara-negara D-8 sepakat untuk meningkatkan kerja sama dalam bidang energi, melalui pengembangan sumber-sumber energi alternatif dan dapat diperbaharui, contonya *biofuel*, *biomass*, tenaga air, tenaga matahari, tenaga angin, dan penggunaan energi nuklir untuk tujuan-tujuan damai.⁷

KTT D-8 tidak dapat menghindari isu-isu energi dalam diskusinya, karena isu-isu tersebut menjadi perhatian yang cukup besar. Kehadiran Iran dan Nigeria, dua produsen minyak besar dunia, membuat isu energi kian penting untuk dibahas. Dalam KTT juga dibahas isu nuklir, yang dianggap sebagai sumber energi alternatif yang efektif.⁸

Meskipun nuklir masih dianggap sebagai aspek penting dalam masalah energi, para anggota D-8 juga menyadari bahwa hal tersebut dapat menjadi isu politik tingkat tinggi, karena dikaitkan dengan isu nuklir Iran. Ada kekhawatiran bahwa masuknya

² Ibid.

³ Bali Declaration of the Developing Eight Countries, 13 Mei 2006, http://www.deplu.go.id/?category_id=15&org_id=68&news_org_id=116&

⁴ "Menggapai Manfaat dari D-8", *Suara Pembaruan*, 15 Mei 2006.

⁵ Bali Declaration of the Developing Eight Countries.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ "Potensi Energi D-8 Besar", *Kompas*, 15 Mei 2006.

isu nuklir sebagai energi alternatif akan dimanfaatkan oleh Iran untuk mendapatkan dukungan dari negara-negara D-8 dalam menolak tuduhan bahwa Iran mengembangkan senjata nuklir melalui program pengayaan uranium.

Seperti diketahui pada April 2006 pemerintah Iran telah mengumumkan perihwal negaranya sukses memperkaya kandungan uranium di wilayahnya, hingga kemudian Amerika Serikat menuduh Iran memiliki niat untuk membangun senjata nuklir.⁹ AS kemudian membawa isu nuklir Iran ke Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa, yang kemudian memberi ultimatum kepada Iran untuk menghentikan program pengayaan nuklirnya hingga 27 April 2006.¹⁰ Meski demikian, Presiden Iran, Mahmoud Ahmadinejad, berulang kali menolak tuduhan tersebut, dengan argumen bahwa Iran hanya ingin memperkaya uranium untuk membangun reaktor energi, dan negaranya tidak akan menuruti perintah untuk menghentikan program tersebut.¹¹

Meskipun dibebani dengan kekhawatiran isu nuklir Iran tersebut, KTT D-8 tetap menghasilkan suatu rancangan resolusi yang mengakui hak para anggotanya untuk mengembangkan tenaga nuklir untuk tujuan damai. Latar belakang rancangan resolusi ini adalah kekhawatiran para anggota D-8 akan krisis energi global yang sedang terjadi, dan juga keinginan mereka untuk menjamin

pasokan energi di masa datang. Indonesia merupakan pendukung resolusi ini, yang menjelaskan mengenai hak-hak para anggota D-8 untuk mengembangkan energi nuklir untuk tujuan damai guna menyelesaikan masalah kelangkaan minyak.¹² Meski demikian, Deklarasi Bali tidak memuat hal-hal kontroversial seperti isu nuklir Iran.

Seperti yang telah dijelaskan di atas, banyak pandangan pesimis terhadap D-8. Kenyataannya, tidak ada cara mudah bagi kelompok ini untuk maju dan menjadi lebih relevan, terutama sebagai sebuah blok ekonomi. Namun, tidak ada satupun anggota D-8 merupakan negara yang maju secara ekonomi akan menghambat upaya untuk memajukan perekonomian mereka secara kelompok. D-8 dapat lebih sukses bila meredefinisi misinya, sesuai dengan karakteristik yang menggabungkan para negara anggotanya, yaitu Islam dan demokrasi, karena tampaknya hanya hal-hal tersebutlah yang menjadi ciri yang sama di antara mereka.¹³ Selain itu, memandang D-8 bukan sebagai alat untuk memajukan perekonomian akan lebih *feasible* bagi Indonesia. D-8 akan lebih signifikan bagi Indonesia, bila menjadi instrumen untuk mempromosikan nilai-nilai demokrasi dan membangun kerja sama yang baik dengan negara-negara berpenduduk Muslim.

B. ASEAN DAN MASALAH MYANMAR

Lambatnya upaya reformasi demokrasi di Myanmar telah dipandang sebagai

⁹ "RI to Push for Resolution on Nuclear Energy Usage", *The Jakarta Post*, 9 Mei 2006.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ "Making the D-8 Relevant".

perusak kredibilitas ASEAN.¹⁴ Bahkan, isu tersebut mendominasi dalam Pertemuan Informal Para Menteri Luar Negeri ASEAN di Bali, pada tanggal 20-21 April 2006. Pada pertemuan tersebut, Para Menlu ASEAN mengungkapkan kekecewaan mereka terhadap perilaku isolasionis Myanmar yang terus berkelanjutan. Meski demikian, Para Menlu ASEAN tidak yakin akan respon yang tepat bagi Myanmar, dan mereka tidak mampu melakukan lebih dari sekedar memberi saran bagi Menteri Luar Negeri Myanmar, U Nyan Win, pada pertemuan tersebut.

Rasa frustrasi dari Para Menlu ASEAN tak terhindarkan. Menlu Malaysia, Syed Hamid Albar, yang telah mengunjungi Myanmar pada bulan Maret 2006, dalam kapasitasnya sebagai utusan khusus ASEAN untuk memonitor proses demokratisasi di negara tersebut,¹⁵ merupakan salah satu orang yang kecewa. Selama kunjungan dua hari tersebut, Syed Hamid bertemu dengan Perdana Menteri Soe Win, dan Menteri Luar Negeri U Nyan Win. Tetapi, ia gagal bertemu dengan para tokoh partai terbesar di Myanmar, Liga Nasional Demokrasi (LND), dan juga gagal bertemu dengan pemimpin junta militer, Jenderal Senior Than Shwe. Dengan alasan pemerintah setempat menolak memberikan izin untuk bertemu dengan para individu-individu tersebut.¹⁶ Kunjungan Syed Hamid tersebut dianggap sebagai kegagalan, karena tidak mampu

memberi masukan positif untuk resolusi masalah Myanmar. Permintaan Syed Hamid untuk bertemu dengan pemimpin pro-demokrasi, Aung San Suu Kyi, juga ditolak, sehingga kunjungan tersebut semakin tak bermakna. Pemerintah junta militer hanya memberi informasi bahwa segala sesuatu di Myanmar berlangsung baik, mereka tidak membutuhkan bantuan, dan mereka juga tidak mau diganggu oleh pihak asing.¹⁷

Sementara itu, sebelum dilangsungkannya Pertemuan Para Menlu, pertemuan lain antara Menteri Luar Negeri Indonesia, Hassan Wirajuda, dengan kelompok *think tank* dari negara-negara ASEAN, yaitu ASEAN Institutes for Strategic Studies (ASEAN-ISIS) juga diselenggarakan. Dalam pertemuan ini, isu Myanmar juga mendominasi, dan pada umumnya mereka kecewa dengan sikap pemerintah Myanmar. Hal ini membuktikan bahwa masalah Myanmar menjadi perhatian banyak pihak, yang telah lama tidak lagi menjadi isu pembicaraan dalam *Track 1*.

Meskipun pada umumnya negara ASEAN kecewa atas kondisi di Myanmar, Sekretaris Jenderal ASEAN Ong Keng Yong meminta negara-negara ASEAN untuk tidak mengisolasi Myanmar, karena hal tersebut dapat menyebabkan Myanmar bisa keluar dari keanggotaan ASEAN.¹⁸ Menlu Syed Hamid Albar juga memandang bahwa mengisolasi Myanmar justru dapat merugikan

¹⁴ "Myanmar Situation Seen as Affecting ASEAN Credibility", *The Jakarta Post*, 19 April 2006.

¹⁵ "ASEAN Akan Bersikap Soal Myanmar", *Suara Pembaruan*, 8 April 2006.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ "How Long Can ASEAN Wait?", *The Jakarta Post*, 18 April 2006.

¹⁸ "ASEAN Tidak Akan Isolasi Myanmar", *Suara Pembaruan*, 20 April 2006.

para penduduk sipil Myanmar, dan bukan pemerintah junta militernya.¹⁹

Sangat menyedihkan bahwa ASEAN telah menjadi target kritik dari komunitas internasional karena terus bertahan untuk tidak melakukan reaksi keras terhadap pemimpin militer Myanmar. ASEAN masih memiliki kepercayaan yang kuat bahwa Asia Tenggara dapat menyelesaikan isu-isunya sendiri, sehingga menolak segala bentuk campur tangan dari luar. Namun demikian, dalam kasus Myanmar, posisi ini justru merugikan ASEAN sendiri. Sikap tersebut telah memberi gambaran ASEAN yang buruk sebagai sebuah organisasi yang terus-menerus gagal menyelesaikan isu-isu internalnya. Pertemuan Para Menlu ASEAN secara informal di Ubud, Bali lagi-lagi menghindari untuk mengambil sikap secara tegas terhadap persoalan Myanmar. Apalagi Para Menlu ASEAN justru terus melakukan strategi *engagement* tanpa harus membuat rencana aksi yang jelas, apabila junta militer Myanmar gagal mengimplimentasi prinsip-prinsip demokrasi.²⁰

Sikap Para Menlu ASEAN itu juga tercermin dari kemungkinan keluarnya Myanmar dari ASEAN. ASEAN berusaha mencegah keluarnya Myanmar dari ASEAN dan tidak akan memformulasikan sebuah kebijakan untuk menghukum Myanmar dengan cara menghentikan sementara dari keanggotaan di ASEAN. Bahkan tidak per-

nah tercetus suatu alternatif untuk penghentian keanggotaan sementara terhadap Myanmar, meskipun selama bertahun-tahun para pemimpin Myanmar telah memberikan janji kosong kepada ASEAN bahwa mereka akan menghentikan aksi kekerasan terhadap warganya dan mendirikan demokrasi.

Dalam hal ini, harus ada keterlibatan pihak eksternal untuk 'ikut campur' dalam melakukan pendekatan terhadap pemerintah Myanmar di bawah junta militer. Sebagaimana disebutkan oleh Sekjen ASEAN Ong Keng Yong bahwa sejauh ini, ASEAN gagal menjamin semua anggotanya melakukan reformasi.²¹ Oleh karena itu, untuk persoalan Myanmar, Ong mengusulkan agar ASEAN mengundang China dan India untuk membantu melakukan pendekatan terhadap para pemimpin Myanmar.²²

Sementara itu, berbagai perkembangan internal Myanmar lainnya juga menarik untuk diamati. Partai LND kini juga mengalami guncangan politik secara internal. Para anggota LND yang kini masih tinggal di Myanmar mulai menunjukkan niat untuk bekerja sama dengan pihak junta militer. Tetapi, para anggota yang berada di pengasingan tetap bersikeras untuk melanjutkan perjuangan mengembalikan pemerintahan ke tangan LND. Keadaan ini dapat melemahkan partai LND, dan dapat mengganggu upaya kelompok tersebut dalam membangun demokrasi di Myanmar.

¹⁹ "Myanmar Jangan Diisolasi", *Suara Pembaruan*, 11 April 2006.

²⁰ "ASEAN Fails to Pull Myanmar into Line in Bali", *The Jakarta Post*, 21 April 2006.

²¹ "China-India Harus Tekan Myanmar", *Kompas*, 31 Maret 2006.

²² *Ibid.*

Beberapa waktu lalu, pemerintah Myanmar juga telah memindahkan ibu kotanya dari Rangoon ke Pyinmana, sebuah kota yang menyerupai *bunker*. Keputusan pemindahan ibu kota ini, tampaknya dilatarbelakangi oleh kekhawatiran Myanmar akan serangan tentara asing di masa datang, akibat keadaan negaranya yang dinilai tidak demokratis. Serangan AS ke Irak seakan memberi pelajaran berharga bagi negaranya. Bila memang benar ini alasannya, maka jelas bahwa Myanmar menyadari, negaranya memang masih jauh dari persoalan demokrasi, atau dengan kata lain, upaya untuk melakukan proses demokrasi di negaranya tidak mempunyai arti.

Bagi Indonesia, menemukan resolusi isu Myanmar melalui ASEAN dapat memberikan dampak positif. *Pertama*, isu Myanmar dapat menjadi *test-case* bagi Indonesia untuk dapat kembali memimpin ASEAN. Sementara, pada saat yang sama, ASEAN dapat meraih kepercayaan internasional, dan dengan demikian peran Indonesia makin signifikan. *Kedua*, kesuksesan dalam menjamin proses demokratisasi di Myanmar dapat mencerminkan kemampuan Indonesia untuk maju dalam membangun demokrasi di dalam negerinya. Ini berarti prinsip-prinsip demokrasi yang dipraktekkan di Indonesia dapat menjadi pelajaran bagi negara lain dalam menjalankan proses demokratisasi.

C. INDONESIA DAN DEWAN HAM PBB

Sidang Umum Perserikatan Bangsa Bangsa di New York 9 Mei 2006 telah memilih 47 negara sebagai anggota badan baru

dalam Dewan Hak Asasi Manusia PBB. Dengan dukungan 165 dari total suara 191, Indonesia terpilih sebagai salah satu negara anggota badan baru dalam Dewan HAM PBB. Bagi masyarakat Indonesia peristiwa ini mempunyai arti penting memasuki lembaran baru dalam upaya memperbaiki citra internasionalnya berkaitan dengan persoalan HAM di tanah air.

Dewan HAM PBB didirikan untuk menggantikan Komisi HAM PBB, yang selama ini didiskreditkan oleh hadirnya sejumlah negara pelanggar HAM yang menjadi anggota dan sebagai suatu kelompok negara yang selalu menolak resolusi dalam bentuk apa pun, yang disuarakan oleh negara peserta yang kritis terhadap persoalan HAM.²³ Peningkatan status Komisi HAM menjadi Dewan HAM oleh Sidang Umum PBB ditujukan untuk memberikan arti yang sama bagi isu HAM dengan isu-isu keamanan dan pembangunan.²⁴ Keanggotaan Dewan baru HAM tersebut terbuka bagi seluruh anggota PBB, tetapi dengan komposisi geografis yang telah ditentukan.

Adapun negara-negara sebagai anggota badan baru Dewan HAM PBB adalah sebagai berikut: Algeria, Kamerun, Djibouti, Gabon, Ghana, Mali, Mauritius, Maroko, Nigeria, Senegal, Afrika Selatan, Tunisia, dan Zambia (mewakili Afrika); Bahrain, Bangladesh, China, India, Indonesia, Jepang, Yordania,

²³ "UN Seeks Fresh Start with Formation of New Rights Council", *The Jakarta Post*, 10 Mei 2006.

²⁴ Makarim Wibisono, "UN Human Rights Council Welcome", *The Jakarta Post*, 5 April 2006.

Malaysia, Pakistan, Filipina, Arab Saudi, Korea Selatan, dan Sri Lanka (mewakili Asia); Azerbaijan, Republik Ceko, Polandia, Rumania, Rusia dan Ukraina (mewakili Eropa Timur); Argentina, Brazil, Kuba, Ekuador, Guatemala, Meksiko, Peru, dan Uruguay (mewakili Amerika Latin dan Kari-bia); dan Kanada, Finlandia, Perancis, Jerman, Belanda, Swiss, dan Inggris (mewakili Eropa Barat dan negara-negara lainnya).

Meski Dewan HAM PBB, didirikan dengan tujuan-tujuan mulia, namun dewan baru ini mendapatkan respon sinis, akibat komposisi dari keanggotaannya. China, Kuba, Rusia, Tunisia, Arab Saudi, Bangladesh, dan Sri Lanka, negara-negara yang dituduh memiliki banyak kasus pelanggaran HAM, terpilih menjadi anggota Dewan HAM.²⁵ Kondisi ini memberikan rasa *déjà vu*, karena faktor serupa justru telah menjadi faktor yang menyebabkan Komisi HAM yang dulu terbentuk dibubarkan.

Amerika Serikat menolak didirikannya dewan baru tersebut. AS khawatir badan baru tersebut tidak memiliki kemampuan untuk mencegah negara-negara dengan catatan HAM buruk menjadi anggota, diusulkan dalam rancangan resolusinya, yang akan menghalangi pemberian sanksi terhadap negara pelanggar HAM berat. Posisi AS ini mengundang kekhawatiran ketika Dewan HAM PBB belum terbentuk, karena dukungan AS dianggap sebagai hal yang krusial. Setelah Dewan HAM resmi didirikan dengan komposisi anggota seperti di

atas, kekhawatiran AS seolah menjadi kenyataan.

Meski demikian, komposisi keanggotaan Dewan HAM PBB yang baru lebih baik dari pada Komisi HAM PBB yang dulu. Sejumlah kelompok HAM mengakui, meskipun terdapat negara-negara dengan catatan HAM buruk dalam komposisi keanggotaan itu, namun setidaknya negara-negara tersebut telah menunjukkan komitmen untuk memperbaiki catatan buruk HAM mereka.²⁶ Di samping itu, jika dibandingkan dengan komisi yang lama, jumlah negara-negara dengan catatan HAM buruk, secara substansial sudah makin berkurang.

Didirikannya Dewan HAM PBB yang baru ini, dapat dipandang sebagai bagian dari upaya reformasi di tubuh PBB. Dalam memberikan laporan sebanyak 33 halaman, pada Maret 2005, Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, mengajukan perubahan-perubahan secara organisasional dan radikal bagi PBB. Meskipun proposal Annan menghadapi berbagai tantangan, namun pada tingkat tertentu, reformasi di tubuh PBB telah bergulir.

Meski pendirian Dewan HAM PBB yang baru ini tanpa adanya dukungan dari AS, hubungan AS dengan dewan baru tersebut di masa datang tetap akan krusial. Penting untuk dikaji apakah Dewan HAM PBB, akan menemukan kesulitan untuk melaksanakan fungsinya di kemudian hari, tanpa adanya dukungan dari negara adidaya.

²⁵ "Para Pelanggar di Dewan Hak Asasi", *Koran Tempo*, 11 Mei 2006.

²⁶ "RI Anggota Dewan HAM", *Kompas*, 11 Mei 2006.

Pertemuan pertama Dewan HAM PBB di Jenewa pada 19-31 Juni 2006, antara lain menghasilkan kesepakatan untuk melakukan *review* secara periodik mengenai hak asasi manusia di setiap negara anggota PBB.²⁷ Pada pertemuan tersebut, Kofi Annan menegaskan arti penting dari Dewan HAM PBB dan meninggalkan keterkaitan dengan Komisi HAM PBB yang dulu, dan memasuki era baru yang lebih baik dalam perlindungan hak asasi manusia.²⁸ Pertemuan tersebut tidak menghasilkan sesuatu yang sifatnya luar biasa, sebagian diakibatkan oleh keadaan di mana dewan masih berada dalam proses menstruktur organisasi PBB. Meski demikian, diharapkan Dewan HAM PBB akan terstruktur dalam jangka waktu lima tahun ke depan²⁹, sehingga berfungsi sebagai organisasi pelindung hak asasi manusia.

Bagi Indonesia, posisi baru di Dewan HAM ini seharusnya mendorong ke arah perbaikan kondisi HAM di dalam negeri. Tugas utama Indonesia dalam hal ini adalah memperbaiki perangkat hukum untuk melindungi HAM dan menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM. Sejumlah LSM yang bekerja di bidang HAM telah menyampaikan keprihatinan dan meminta terciptanya integrasi berbagai kovenan internasional yang telah diratifikasi, dan implementasi kovenan-kovenan tersebut.³⁰

²⁷ "Council Agrees on Periodic Rights Review", *The Jakarta Post*, 24 Juni 2006.

²⁸ "Mahluk Baru Bernama Dewan HAM", *Kompas*, 25 Juni 2006.

²⁹ Ibid.

³⁰ "Jadi Anggota Dewan HAM PBB, Harus Perbaiki HAM Nasional", *Suara Pembaruan*, 12 Mei 2006.

Adalah wajar apabila negara-negara yang terpilih sebagai anggota Dewan HAM menjadi negara-negara yang memiliki kesempatan lebih awal bagi dilangsungkannya penyelidikan terhadap catatan HAM mereka, melalui sebuah proses "*universal periodic review*".³¹ Masih segar dalam ingatan kita, di masa lalu, kasus-kasus HAM di Indonesia menjadi konsumsi perhatian internasional. Dengan posisi baru di Dewan HAM PBB, tampaknya perhatian masyarakat internasional terhadap Indonesia akan semakin meningkat.

D. HUBUNGAN INDONESIA-AUSTRALIA

Isu pencari suaka asal Papua di Australia beberapa waktu lalu, menyebabkan guncangan baru hubungan Indonesia-Australia yang memang dikenal labil. Setelah pemerintah Australia memberikan visa kepada 42 rakyat Papua yang mencari suaka politik pada Maret 2006, hubungan kedua negara makin kritis. Kasus ini telah diartikan oleh sebagian rakyat Indonesia sebagai simbol dukungan pemerintah Australia bagi kemerdekaan Papua. Para pencari suaka asal Papua tersebut, termasuk di dalamnya aktifis-aktifis pro-kemerdekaan, telah menuduh pemerintah Indonesia melakukan aksi pembunuhan massal di Papua. Pada awalnya, ada 43 pencari suaka, dan mereka berlayar ke Australia pada Januari 2006, dari sebuah pelabuhan kecil di Merauke dan tiba lima hari kemudian di Cape York, Australia.

³¹ Makarim Wibisono, "UN Human Rights Council Welcome".

Reaksi keras dan emosional muncul dari banyak kalangan di Indonesia. Sejumlah orang menyerukan kepada pemerintah Indonesia untuk mengusir Duta Besar Australia, sementara sejumlah orang lainnya, memaksa pemerintah untuk memutuskan hubungan dengan Australia.³² Sementara itu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, menyerukan agar Australia mengembalikan warga Papua tersebut ke Indonesia. Sedangkan Perdana Menteri Australia, John Howard, menegaskan bahwa keputusan Australia tidak berarti mendukung bagi kemerdekaan Papua.³³ Bahkan, sebelum visa bagi warga Papua itu diberikan, Menteri Luar Negeri Australia, Alexander Downer, berulang kali menegaskan bahwa Australia tidak akan mendukung gerakan-gerakan separatis di Indonesia.³⁴

Sebagai tanggapan atas peristiwa tersebut, Indonesia menarik duta besarnya dari Australia pada 24 Maret 2006, dan hingga bulan Juni 2006 belum ada keputusan kapan Dubes Indonesia akan dikembalikan ke Australia. Kasus pemberian visa 32 orang Papua merupakan titik terburuk hubungan bilateral kedua negara sejak 1999, ketika Australia memimpin pasukan penjaga perdamaian ke Timor Timur. Pada waktu itu Timor Timur merupakan propinsi Indonesia dan kehadiran pasukan penjaga Australia untuk menghentikan kekerasan dari kelompok milisi pro-Jakarta, setelah propinsi itu

memilih merdeka melalui referendum.³⁵ Saat itu, hubungan bilateral mencapai titik terendah, dan dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengembalikan kepercayaan antara kedua negara.

Australia menanggapi kemarahan Indonesia dengan memperkenalkan legislasi baru pada bulan Mei, yang mengatur bahwa di kemudian hari bila ada manusia perahu yang sampai ke pantai Australia akan dikirim ke pusat-pusat *detention* di pulau-pulau Pasifik untuk diproses.³⁶ Peraturan baru ini, disebut sebagai kebijakan 'Solusi Pasifik', yang dianggap kontroversial dan dikritik banyak pihak, termasuk oleh PBB. Tetapi peraturan baru ini tampaknya dapat melunakkan sikap Indonesia atas Australia. Setidaknya, legislasi baru ini menunjukkan pendekatan luas yang dilakukan Australia dalam hal pencari suaka. Hal ini disambut baik oleh Indonesia. Melunaknya sikap Indonesia ini ditunjukkan dengan niat untuk mengirim kembali duta besarnya ke Canberra.

Pertemuan bilateral antara Menteri Luar Negeri kedua negara dilakukan pada pertengahan Mei 2006, yang dipercayai Downer akan mendorong resolusi krisis.³⁷ Kesulitan dan kompleksnya situasi hubungan bilateral ditunjukkan dengan pertemuan Para Menteri tersebut dilakukan secara rahasia di negara ketiga, dan tidak ada komentar mengenai perbincangan yang dilakukan hingga Downer

³² Charles Honoris, "Taking Papua Issue to ICJ", *The Jakarta Post*, 28 April 2006.

³³ "Australia Confident Ties Still Strong Amid Row", *The Jakarta Post*, 27 Maret 2006.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ "Australia Sure Talks with Indonesia Will End Asylum Row", *The Jakarta Post*, 17 Mei 2006.

³⁷ *Ibid.*

kembali ke Australia.³⁸ Pertemuan tersebut ditujukan untuk menstabilisasikan hubungan, dan membahas pentingnya traktat untuk mendasari kepercayaan dalam hubungan secara bilateral.

Sebagai langkah lanjutan, Presiden Yudhoyono dan PM Howard mengadakan pertemuan informal di Batam pada 26 Juni 2006 dan setelah pertemuan tersebut, kasus pemberian suaka dianggap selesai.³⁹ Pada pertemuan itu, Australia kembali menekankan pentingnya untuk menjaga kedaulatan dan integritas teritori Indonesia. Howard menyatakan bahwa masa depan Papua dalam hal pembangunan ekonomi, sosial, dan politik akan terwujud dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁰ Perkembangan terakhir ini menggambarkan bahwa betapa pentingnya hubungan bilateral dipandang oleh kedua negara.

Bagi Indonesia penting untuk menjaga hubungan baik dengan Australia. Indonesia dan Australia berada di kawasan yang sama, yang mudah terkena dampak dari perubahan domestik di salah satu negara di kawasan tersebut. Dalam hal ini, hubungan Indonesia-Australia, hingga derajat tertentu, dapat memberikan implikasi bagi stabilitas regional, meskipun tidak se-ekstrem, misalnya, antara hubungan China-Jepang.

E. KRISIS DOMESTIK DI TIMOR LESTE

Akhir bulan Mei 2006, pasukan Australia, Selandia Baru, dan Malaysia tiba di Dili, Timor Leste, untuk membantu menyelesaikan konfrontasi yang tengah terjadi antara para mantan tentara yang dipecat dengan pemerintah Timor Leste. Kerusuhan terjadi karena dipicu oleh protes sekitar 600 mantan tentara yang dipecat oleh pemerintah, dengan alasan indisipliner.⁴¹ Efek protes dan gerakan tersebut cukup signifikan, karena jumlah para mantan tentara itu mencapai 40% dari total angkatan bersenjata Timor Leste.

Puncak konfrontasi tersebut adalah terjadinya kerusuhan di Dili pada tanggal 23 hingga 25 Mei 2006. Baik pemerintah maupun angkatan bersenjata Timor Leste tidak mampu menangani keadaan yang terus memburuk, sehingga meminta bantuan internasional. Menteri Luar Negeri Timor Leste, Ramos Horta yakin bahwa pasukan perdamaian internasional akan membawa dampak yang positif dengan kemampuan mereka yang dipercaya dapat menciptakan dan mempertahankan keamanan di Timor Leste.⁴² Meski demikian, keberadaan pasukan asing di tanah Timor mengundang beragam reaksi.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ "Masalah Papua Selesai di Batam", *Kompas*, 27 Juni 2006.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ "Kerusuhan Mengguncang Timor Leste", *Kompas*, 26 Mei 2006.

⁴² "Menlu Timor Leste: Kami tak Mampu Kendalikan Situasi", *Republika*, 26 Mei 2006.

Uskup Carlos Ximenes Belo, pemenang hadiah Nobel, berpendapat bahwa pasukan internasional akan menghambat upaya negara tersebut untuk menemukan solusi damai yang permanen, karena dianggap akan menurunkan kemampuan bangsa untuk saling memahami.⁴³ Di sisi lain, PM John Howard dari Australia menjelaskan bahwa bangsa Timor sangat membutuhkan kehadiran pasukan Australia, dan hal ini menjadi alasan utama bagi Australia untuk terlibat di Timor Leste.⁴⁴

Setelah dua hari membahas mengenai krisis yang terjadi di Dili, Presiden Xanana Gusmao mengumumkan 30 hari pemerintahan darurat dan memecat Menteri Pertahanan dan Menteri Dalam Negeri. Insiden ini merefleksikan krisis yang berlanjut di dalam pemerintah Timor Leste. Seruan agar PM Mari Alkatiri dipecat semakin menguat, dan masyarakat internasional dihadapkan pada kenyataan terjadinya disharmoni antara Gusmao dan Alkatiri. Presiden Gusmao menghimbau agar PM Alkatiri mundur, ditolak oleh Alkatiri yang bersikeras tetap di posisinya dan bertekad untuk menyelesaikan krisis.⁴⁵ Pada kenyataannya, sebagian pihak dalam menyatakan bahwa krisis tersebut hanya dapat diselesaikan apabila Alkatiri mundur.

Alkatiri akhirnya menjadi semakin tidak populer, setelah sejumlah pernyataannya

mengundang protes di Indonesia. Presiden Yudhoyono secara keras mengkritik pernyataan Alkatiri yang menuduh adanya keterlibatan Indonesia dalam kekacauan di Timor Leste, dan mengingatkan bahwa komentar semacam itu dapat beresiko terhadap hubungan bilateral.⁴⁶ Alkatiri kemudian mengklarifikasi pernyataannya.

Indonesia dari awal memutuskan untuk tidak terlibat dalam konflik di Timor Leste, sebagai upaya untuk menghindari spekulasi bahwa Jakarta terlibat sebagai pemicu kerusuhan.⁴⁷ Fakta bahwa Timor Leste meminta bantuan kepada Australia, Selandia Baru, dan Malaysia - dan bukan Indonesia sebagai negara terdekat - untuk bantuan penciptaan perdamaian, juga menandakan masih tingginya sensitifitas dalam hubungan bilateral Indonesia-Timor Leste.

Meski demikian, Indonesia tetap mengawasi secara dekat perkembangan keadaan domestik di Timor Leste. Setelah kerusuhan cukup mereda, ditandai dengan penyerahan senjata oleh Alfredo Reinado, pemimpin kelompok eks-tentara, Indonesia secara selektif dan bertahap membuka sejumlah pintu perbatasannya, yang sebelumnya ditutup, disusul dengan dikirimnya bantuan kemanusiaan dari Jakarta ke Timor Leste. Hal ini dikonfirmasi setelah Presiden Yudhoyono dan Presiden Gusmao bertemu di Bali pada tanggal 17 Juni 2006.⁴⁸ Dalam perte-

⁴³ "Pasukan Asing di Timtim", *Kompas*, 26 Mei 2006.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ "Timor Leste: PM Alkatiri Tak Akur dengan Presiden Gusmao", *Kompas*, 1 Juni 2006; "Alkatiri dan Gusmao Bertikai", *Kompas*, 1 Juni 2006.

⁴⁶ "SBY Takes Alkatiri to Task on Unrest Slur", *The Jakarta Post*, 6 Juni 2006.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ "Perbatasan Timor Leste Dibuka", *Kompas*, 18 Juni 2006.

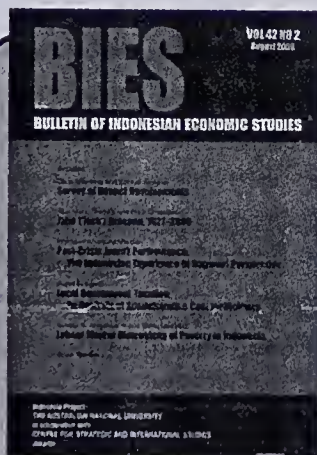
muan tersebut, sejumlah isu diklarifikasi karena dianggap penting untuk menghindari kesalahpahaman.

Hubungan Indonesia-Timor Leste memang sensitif karena adanya latar belakang historis. Penting bagi Indonesia untuk tidak melakukan intervensi masalah domestik di Timor Leste, meskipun Indonesia harus tetap berupaya membantu ketika asistensi dibutuhkan, tidak hanya karena alasan solidaritas dan kemanusiaan, tetapi juga untuk mencegah meluasnya konflik hingga melewati perbatasan ke Indonesia. Timor Leste, sejak kemerdekaannya, mengalami pergolakan terus-menerus, yang sangat mungkin berpengaruh pada kawasan. Ini berarti ada konsekuensi bagi Indonesia, sehingga Jakarta harus mengamati secara dekat perkembangan di Timor Leste, tanpa harus tergoda untuk terlibat dalam politik domestik negara tetangga tersebut.

F. PENUTUP

Berbagai perkembangan yang telah dijelaskan di atas mempunyai arti penting bagi kebijakan luar negeri Indonesia. Perumusan kebijakan luar negeri dan pengambilan keputusan harus memperhatikan perkembangan internasional yang saling terkait. Partisipasi Indonesia dalam berbagai kelompok negara dapat menjadi sarana untuk memenuhi kepentingan Indonesia. Harus digarisbawahi bahwa ketika sebuah negara telah membangun hubungan erat dengan negara-negara lain, dalam dunia yang saling tergantung, ia tidak akan lepas dari perubahan dan perkembangan yang terjadi di negara lain.

Dalam situasi dan perkembangan seperti di atas, tantangan yang harus dijawab oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono adalah bagaimana keterlibatan Indonesia dalam berbagai organisasi regional dan internasional dapat dimaksimalkan untuk kepentingan Indonesia.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership with in academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160

Myanmar dan Negara-negara Ekstra Regional: Perspektif "Mesin Presto"

Bantarto Bandoro

Tekanan internasional yang bertubi-tubi terhadap Myanmar agar ia menjalankan demokratisasi dan penghormatan terhadap hak azasi manusia sepertinya akan terus berlangsung, selama junta militer tidak merubah posisi mereka selama ini. Sementara itu, ASEAN, meskipun telah maju dalam kebijakan-kebijakan mereka terhadap Myanmar, sejauh ini juga belum berhasil merubah posisi junta. Tekanan internasional, baik itu dari ASEAN, AS dan negara-negara Barat lainnya, terhadap Myanmar dapat dianalogikan dengan sebuah "bahan masakan" yang dimasukkan dalam alat presto agar bahan tersebut menjadi lunak. Di sini, kolaborasi, jika ini memang terjadi, antara negara-negara prodemokrasi untuk menekan Myanmar berfungsi sebagai semacam mesin presto untuk membuat posisi junta berubah secara total. Junta bisa menjadi lunak sikapnya jika temperatur dari tekanan politik terhadapnya meningkat. Dalam hal ini Myanmar bisa melakukan yield atau push back akibat tekanan-tekanan masyarakat internasional tersebut.

PENDAHULUAN

SALAH satu isu politik di kawasan Asia Tenggara yang hingga kini masih menjadi pusat perhatian dunia dan ASEAN khususnya adalah isu Myanmar. Isu ini muncul sekitar enam belas tahun yang lalu ketika junta militer di Rangoon melakukan "crack down" terhadap gerakan pro demokrasi yang dimotori oleh Aung San Suu Kyi. Aksi junta tersebut memunculkan reaksi keras dari masyarakat internasional. Di tingkat Asia Tenggara, isu ini oleh ASEAN dianggap sebagai sebuah isu yang bukan saja akan mempengaruhi kohesivitas jangka panjang ASEAN dan citra internasionalnya, tetapi juga hubungan ASEAN dengan negara-negara lain maupun institusi internasional di luar ASEAN. Pola hubungan ASEAN dengan para aktor negara di luar kawasan sampai batas tertentu, ditentukan oleh seberapa serius ASEAN bersedia

mengatasi masalah demokrasi dan penegakkan hak azasi manusia di Myanmar.

Ketika dunia mulai menyaksikan perubahan-perubahan besar dalam hubungan internasional dalam beberapa tahun terakhir ini, khususnya dengan semakin mengemukanya isu-isu non tradisional, isu demokratisasi di Myanmar kembali menjadi sorotan. Tekanan – tekanan internasional, baik itu dari ASEAN di Asia Tenggara maupun dari negara-negara ekstra regional dan institusi internasional lainnya, agar junta militer membuka ruang untuk proses demokratisasi dengan membebaskan Suu Kyi semakin kuat.

Isu Myanmar telah memunculkan perbedaan pandangan dan sikap di kalangan negara anggota ASEAN mengenai cara-cara menangani kasus Myanmar maupun mengenai implikasi dari kasus tersebut terhadap

kerja sama ASEAN di masa mendatang.¹ ASEAN seolah-olah tidak pernah bebas dari persoalan Myanmar,² khususnya ketika ASEAN berbicara mengenai bagaimana membangun kawasan Asia Tenggara yang lebih demokratis. Isu Myanmar hampir tidak pernah absen dari agenda pertemuan intern para Menteri Luar Negeri ASEAN dan antara ASEAN dan mitra dialognya. Karena desakan Amerika Serikat (AS), isu Myanmar bahkan nyaris dibahas dalam forum Perse-rikatan Bangsa Bangsa, ketika Amerika Serikat melihat prospek yang tidak cerah dari proses demokratisasi di Myanmar³.

Isu Myanmar tidak hanya menjadi hirauan ASEAN, tetapi juga negara-negara ekstra regional. Tulisan ini secara khusus akan melihat pandangan dan sikap negara-negara ekstra regional mengenai dinamika politik dalam negeri Myanmar. Asumsi tulisan ini adalah bahwa proliferasi nilai-nilai universal hak azasi manusia dan keberpihakan masyarakat internasional kepada demokrasi telah mendorong terjadinya kolaborasi politik negara-negara ekstra regional untuk menekan junta militer Myanmar agar mereka segera memulai proses demokratisasi dan menghargai hak azasi manusia. Karena itu, kepentingan negara-negara ekstra regional dalam kasus Myanmar harus dilihat dalam perspektif di atas.

¹ Bantarto Bandoro, "Mahathir's Myanmar Policy Not Just Empty Rhetoric" *The Jakarta Post*, July 29, 2003.

² Seorang analis pernah mengatakan bahwa "Myanmar's Misbehavior Has Become A Thorn In ASEAN's Flesh". Lihat *Asiatime* on line, 2003.

³ "US wants Myanmar on UN Agenda," <http://English.aljazeera.net>

MYANMAR Vs. ASEAN - NON-DEMOKRATIK Vs. DEMOKRATIK?

Gerakan pro demokrasi di Myanmar muncul sebagai reaksi keras terhadap perlakuan junta militer terhadap lawan politiknya menyusul kemenangan Liga Nasional Demokrasi (NLD), pimpinan Suu Kyi dalam pemilihan umum tahun 1990, tetapi tidak diakui oleh pemerintahan militer. Sejak itu, isu demokrasi dan pelanggaran hak azasi manusia Myanmar hampir setiap hari menjadi berita besar di media lokal maupun internasional. Kekacauan politik menjadi salah satu ciri kehidupan masyarakat Myanmar dari waktu ke waktu. Rakyat yang pro demokrasi berhadapan dengan kekuatan militer yang tidak menghendaki perubahan, sementara tekanan internasional agar pemerintahan militer di Myanmar mulai menjalankan demokrasi terus semakin kuat.

Ketidakstabilan politik di Myanmar, penyalahgunaan kekuasaan oleh rezim militer di negeri itu, terhambatnya gerakan demokrasi dan implikasinya terhadap kawasan Asia Tenggara khususnya, adalah isu-isu yang selalu menjadi perhatian dan kepedulian internasional. Rezim yang berkuasa di Myanmar tidak dapat menyembunyikan diri dari perhatian dan kritik-kritik dunia. Myanmar telah menjadi masalah besar yang dihadapi oleh ASEAN.⁴

Persoalan Myanmar kerap membuat kawasan Asia Tenggara dan ASEAN menjadi

⁴ Jusuf Wanandi, "ASEAN's Problem with Myanmar," *The Jakarta Post*, 31 Juli 2005. Lihat juga makalah Anak Agung Banyu Perwita yang dimuat dalam Jurnal Analisis ini.

agenda penting pertemuan-pertemuan internasional di luar ASEAN. Uni Eropa misalnya, tidak jarang menyingung kasus Myanmar ketika mereka berbicara mengenai hubungan ekonomi Eropa dan ASEAN. Ini membuat ASEAN mau tidak mau harus mengambil sikap terhadap kebijakan Eropa mengenai masalah Myanmar.

ASEAN sepertinya menghadapi "konfrontasi" dengan mitranya sendiri dalam ASEAN. ASEAN sendiri sejauh ini, masih sulit untuk membuat Myanmar berubah,⁵ sementara Myanmar sendiri kelihatannya semakin kukuh mempertahankan sikapnya. "Konfrontasi" demikian membuat ruang gerak dan diplomasi ASEAN menjadi terhambat. Muncul pandangan sinis mengenai isu Myanmar-ASEAN ini, yaitu bahwa ASEAN tidak memperoleh manfaat dengan mengajak Myanmar menjadi anggota ASEAN, kecuali masalah.⁶ ASEAN telah membuat kesalahan dengan menerima Myanmar pada tahun 1997 tanpa prasyarat. Kesalahan itu akan menjadi lebih besar jika ASEAN membiarkan negara itu meneruskan kebijakan domestiknya seperti sekarang ini.

Salah satu gagasan yang muncul pada level ASEAN dalam konteks isu Myanmar adalah "pelibatan konstruktif" dan intensinya adalah menarik Myanmar itu keluar dari isolasi yang dipaksakan olehnya sendiri

dan mendorong agar negara itu mengadopsi prinsip-prinsip demokrasi. Dalam pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN Juli 2005, anggota ASEAN berharap dapat mendorong Myanmar untuk tidak menjadi Ketua ASEAN tahun 2006. Upaya ASEAN ke arah itu adalah untuk menghindari kemungkinan ASEAN menjadi sasaran tembak kebijakan-kebijakan negara-negara mitra ASEAN. Adalah tidak masuk akal bagi Myanmar untuk menjadi Ketua ASEAN, jika itu hanya akan menyebabkan pemboikotan ASEAN dalam pertemuan-pertemuan internasional dan regional.⁷ Myanmar bisa menjadi ketua hanya jika ia mampu dan bersedia mengimplementasikan rencana pembangunan politiknya dalam cara-cara yang kredibel dan diterima oleh komunitas internasional.

Dalam upayanya untuk membuat ASEAN menjadi lebih relevan dan lebih fokus dalam kerjasamanya, ASEAN kemudian berfikir untuk mengadopsi sebuah piagam formal dan bahkan mereka memiliki komitmen untuk membangun pemerintahan yang demokratik. Dalam konteks demikian, isu Myanmar menjadi tantangan bagi ASEAN, khususnya setelah ASEAN nantinya menerima piagamnya. Jika masalah Myanmar tidak dapat diselesaikan, maka di masa depan Asia Tenggara akan menyaksikan semacam "division" antara negara-negara anggota yang demokratik dan yang tidak demokratik.

Myanmar pada akhirnya setuju untuk tidak menjabat Ketua ASEAN dan menyerahkan kedudukan itu kepada Filipina. Seorang

⁵ Malaysia bahkan mengancam untuk mengeluarkan Myanmar dari ASEAN, sebuah posisi politik yang agak bertentangan dengan negara-negara anggota lainnya. Lihat catatan kaki 1.

⁶ Oon Yeoh, "Malaysia should move against Myanmar," <http://www.sun2surf.com>, 24 Januari 2006

⁷ Wanandi, "ASEAN's Problem".

pejabat kementerian luar negeri Myanmar mengatakan bahwa negaranya tidak akan membiarkan mitrannya di ASEAN berada dalam posisi yang sulit. Keberadaan Myanmar di ASEAN adalah refleksi dari persoalan yang lebih besar, yang diciptakan oleh ASEAN sendiri pada tahun 1980-an dan 1990-an, ketika ia memperluas keanggotaannya dari lima negara inti menjadi sepuluh anggota. Anggota – anggota baru kemudian menjadi bagian dari masalah-masalah ekonomi dan politik ASEAN yang sangat kompleks.

Dengan komposisi demikian ini, kelihatannya semakin sulit bagi ASEAN untuk mencapai konsensus mengenai Myanmar, di mana sampai batas tertentu, keempat anggota tambahan, terutama Myanmar, cenderung melihat persoalan kawasan dari kacamata mereka sendiri. Meskipun mungkin Myanmar menunjukkan sikap "gentleman" dan bersedia untuk tidak menjadi Ketua ASEAN, ia akan tetap menjadi anggota ASEAN dan pemisahan antara negara demokratis dan non-demokratis akan tetap ada. Jika ASEAN ingin menjadi pemain yang signifikan di Asia, baik dalam bidang ekonomi dan politik, maka ia harus bisa dan berani mengambil langkah tegas terhadap Myanmar. Pelibatan konstruktif tampaknya harus ditinggalkan oleh ASEAN.

MYANMAR, ASEAN dan NEGARA-NEGARA EXTRA-REGIONAL DALAM PERPEKTIF "MESIN PRESTO"

Sulit dihindari kenyataan bahwa isu Myanmar telah membuat Asia Tenggara dan ASEAN menjadi pusat perhatian masya-

rakat internasional. Gerakan-gerakan untuk merubah kondisi politik di Myanmar dilakukan oleh hampir seluruh sektor di negara-negara Asia Tenggara, bahkan di Myanmar sendiri. Negara-negara besar dan organisasi regional lainnya, meskipun tidak secara politik dan formal menjadi bagian dari tekanan yang dilakukan oleh ASEAN, juga mendesak agar junta militer membebaskan Suu Kyi dan memulai proses demokratisasi.

Sikap junta militer Myanmar yang tidak mau kompromi dengan norma-norma yang telah diterima oleh ASEAN membuka *front* pertentangan baru antara ASEAN negara-negara besar dan masyarakat Eropa. Negara-negara besar, secara sendiri maupun kolektif dan masyarakat Eropa selalu mensyaratkan agar ada kepastian mengenai isu Myanmar, sebelum mereka bertemu dalam sebuah pertemuan antara mereka. Posisi tawar menawar ASEAN terhadap negara-negara besar dan masyarakat Eropa ini menjadi lemah karena faktor Myanmar, sehingga proses kerja sama antara kedua entitas ini mengalami kendala. Amerika Serikat dan sebagian negara Barat di Eropa, walaupun tidak semuanya, mengambil sikap keras terhadap apa yang dilakukan oleh junta militer di Myanmar. Sanksi ekonomi sebagai bentuk upaya menekan Myanmar terpaksa dilakukan oleh negara-negara Barat, termasuk Amerika Serikat. Ancaman untuk tidak hadir dalam pertemuan-pertemuan ASEAN, karena faktor Myanmar, sering dilakukan oleh Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya.

Sikap tidak bersahabat Myanmar ini mendorong Amerika Serikat untuk memper-

soalkan dan membawa kasus Myanmar ini ke dalam forum Perserikatan Bangsa Bangsa. Salah satu alasan yang diajukan oleh Amerika Serikat adalah karena Myanmar dicurigai sedang menjajagi kemungkinan membangun kapabilitas kekuatan nuklir.⁸ Dalam proses itu, diplomat Amerika Serikat melakukan lobi ke beberapa negara untuk meyakinkan mereka bahwa Dewan Keamanan pantas untuk membahas masalah Myanmar.

Seruan internasional dan Amerika Serikat khususnya agar rejim di Myanmar memulai proses demokratisasi dan membebaskan Suu Kyi terus diabaikan oleh Myanmar untuk beberapa tahun. Tetapi dalam sebuah pergeseran yang sangat berarti ke arah pelibatan yang lebih dalam, bukan konfrontasi, pemerintah Bush memberi sinyal bahwa Amerika Serikat tidak hanya akan mendengar apa yang terjadi di Myanmar, tetapi juga akan bertindak. Dan ini dibuktikan dengan mengusulkan, seperti disebutkan di atas, untuk membawa isu Myanmar ke Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa.

Jika Amerika Serikat mengulangi langkahnya yang ia ambil tahun lalu, dengan mengusulkan agar isu Myanmar di bawa ke Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa, dan berhasil, maka resolusi yang dikeluarkan secara politik akan menyebut Myanmar sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional. Atas dasar itu, tuntutan PBB termasuk pembebasan segera Suu Kyi, akses bebas ke Myanmar bagi utusan PBB dan badan-badan bantuan internasional dan proses restorasi demokrasi

yang difasilitasi oleh PBB harus dipenuhi oleh Myanmar. Sikap keras Amerika Serikat ini dipastikan akan memancing reaksi keras dari negara tetangga Myanmar, yaitu Cina dan ASEAN. Rusia dan Cina pasti akan memblokir upaya Amerika Serikat untuk membawa isu Myanmar ke Dewan Keamanan PBB. Cina menentang usul Amerika Serikat tersebut, karena kedekatan hubungan politiknya dengan Myanmar. Sementara penolakan Rusia adalah karena kekhawatirannya bahwa pembahasan isu Myanmar di Dewan Keamanan PBB akan mendorong pembahasan mengenai isu Chechnya.

Ketidaksabaran Amerika Serikat dengan pendekatannya yang lunak, yang kenyataannya memang tidak membawa efek berarti, adalah salah satu alasan mengapa sikap Amerika Serikat semakin keras terhadap Myanmar. Alasan lain Amerika Serikat untuk bersikap lebih keras adalah gejolak di Myanmar, jika hal ini terjadi, akan memunculkan masalah pengungsi yang pada gilirannya dapat mengancam stabilitas regional jika hal itu dibiarkan saja. Amerika Serikat bahkan telah mengatakan bahwa kegagalan proses demokrasi di Myanmar akan mendorong terjadinya lalu lintas narkoba yang masif.

Dalam perspektif Amerika Serikat, rezim Myanmar yang sewenang-wenang merupakan tantangan langsung yang dihadapi oleh Presiden Bush, khususnya agenda demokrasi dan kebebasan. Proses demokratisasi di Myanmar yang tidak berjalan sesuai harapan masyarakat Myanmar sendiri maupun masyarakat internasional, telah mendorong Menteri Luar Negeri

⁸ Lihat catatan kaki No. 3.

Amerika Serikat, Condoleeza Rice untuk menyebut Myanmar sebagai salah satu "oupost tyranny" di dunia.⁹ Sikap keras Amerika Serikat ini sepertinya malah tidak menarik simpati negara-negara di Asia Tenggara, bahkan sekutu Amerika Serikat sekalipun, yaitu Inggris mengambil sikap ambivalen terhadap langkah-langkah Amerika Serikat dalam kasus Myanmar.

Myanmar telah menjadi target sanksi ekonomi yang dijatuhkan oleh negara-negara Barat, tetapi sanksi kolektif tersebut sejauh itu dipertanyakan efektifitasnya, bahkan oleh para pembangkang Myanmar sekalipun. Perubahan yang diharapkan setelah sanksi dijatuhkan tidak menjadi kenyataan. Junta militer bahkan semakin percaya bahwa tekanan sekeras apapun tidak akan merubah kondisi di Myanmar.

Ada dua pilihan jika sebuah negara ditekan supaya berubah, yaitu *yield* atau *push-back*. Ini yang persis dilakukan oleh Korea Utara, misalnya, ketika ia secara *belligerent* melakukan perlawanan terhadap Amerika Serikat. Myanmar kelihatannya melakukan hal serupa dengan membangun semacam *line of defense* dari kemungkinan tekanan-tekanan yang lebih kuat dari Barat. Kelompok negara Barat seharusnya tidak menyuarakan sikap protesnya terhadap Myanmar, tetapi menugaskan salah satu anggotanya untuk menerapkan *smart sanction* yang diarahkan, bukan kepada populasi Myanmar secara keseluruhan, tetapi kepada

para pemegang kekuasaan. Sayangnya, kasus Myanmar telah membuat Eropa terpecah. Dari perspektif Uni Eropa, *actual leverage*-nya, sebenarnya tidak menjadi persoalan, sebab hanya Inggris, Perancis dan Belanda yang memiliki *share* dari investasi asing secara total di Myanmar. Fakta bahwa Eropa terpecah terbukti dari sanksi yang dijatuhkan oleh Eropa justru setelah, dan bukan sebelum atau selama pertemuan ASEM (*Asia Europe Meeting*) tahun 2004.

Sanksi-sanksi yang dijatuhkan oleh Amerika Serikat dan negara Barat lainnya terhadap Myanmar kelihatannya justru membuat Myanmar lebih dekat kepada tetangganya di Asia, terutama Cina. Sikap Cina yang menentang gagasan Amerika Serikat untuk membawa kasus Myanmar ke Dewan Keamanan PBB membuktikan Cina mendukung rezim di Myanmar. Cina adalah satu-satunya pendukung utama junta militer sejak penindasan terhadap gerakan pro-demokrasi enam belas tahun yang lalu.

Meskipun terus mendapat tekanan dari luar, pemimpin junta kelihatannya malah berhasil meraih "kemenangan" di *front diplomatic*. Statusnya sebagai negara miskin dan kerap diabaikan dalam pecaturan politik internasional secara geopolitik, malah memberi arti penting bagi Cina, yang telah sejak lama memiliki hubungan ekonomi dan strategik yang substansial dengan Myanmar. Kedekatan hubungan ekonomi dan dukungan politik Cina kepada Myanmar, khususnya di saat Myanmar berada di bawah tekanan internasional, mencerminkan keinginan Cina untuk memperoleh akses ke Samudra Hindia. Jadi, seberapa kuatpun tekanan

⁹ Simon Tisdal, "US Talks Tough About Repressive Myanmar junta," *The Guardian*, 16 Oktober 2005.

Barat terhadap Myanmar, pemimpin junta kelihatannya merasa cukup aman di bawah proteksi politik Cina.

Sementara itu, di saat Myanmar ditekan untuk melakukan demokratisasi, Jepang malah menawarkan paket bantuan kepada Myanmar — bantuan Jepang ini pernah dihentikan tahun 1988 — ketika junta militer berkuasa. Sikap Jepang ini bukan hanya memancing reaksi dari Federasi Buruh Jepang, yang menghendaki agar Jepang memberi bantuan kepada Myanmar, tetapi juga dari Amerika Serikat, yang menilai pemberian bantuan itu sebagai sesuatu yang tidak memadai.¹⁰ Ini membuktikan bahwa isu Myanmar telah memunculkan sikap dan pandangan berbeda di antara sekutu Amerika Serikat sekalipun.

Dalam kasus Myanmar ini, Jepang sebenarnya malah merasa tidak nyaman akibat dekatnya hubungan antara Cina dan Myanmar. Setelah terjadi pergantian Perdana Menteri di Myanmar tahun 2004, surat kabar *Yomiuri* dalam editorialnya, menyerukan agar pemerintah Jepang tetap berpegang pada kebijakan pelibatannya dalam masalah Myanmar sebagai cara menjauhi Myanmar dari Beijing.

Tekanan internasional yang bertubi-tubi terhadap Myanmar agar ia menjalankan demokratisasi dan penghormatan terhadap hak azasi manusia sepertinya akan terus berlangsung selama junta militer tidak merubah posisi mereka selama ini. Sementara

itu, ASEAN, meskipun telah maju dalam kebijakan-kebijakan mereka terhadap Myanmar, sejauh ini juga belum berhasil merubah posisi junta. Tekanan internasional, baik itu dari ASEAN, AS dan negara-negara Barat lainnya, terhadap Myanmar dapat dianalogikan dengan sebuah "bahan masakan" yang dimasukkan dalam alat presto agar bahan tersebut menjadi lunak. Di sini, kolaborasi, jika ini memang terjadi, antara negara-negara pro demokrasi untuk menekan Myanmar berfungsi sebagai semacam mesin presto untuk membuat posisi junta berubah secara total. Junta bisa menjadi lunak sikapnya jika temperatur dari tekanan politik terhadapnya meningkat. Seperti disebutkan di atas, Myanmar bisa melakukan *yield* atau *push back* akibat tekanan-tekanan internasional tersebut.

Sanksi-sanksi dan tekanan terhadap Myanmar tetap diperlukan untuk menunjukkan kepada junta militer bahwa mereka tidak akan pernah diakui selama mereka memperlakukan rakyatnya secara tidak manusiawi dan tidak bergerak menuju proses demokratisasi, seperti diinginkan oleh rakyat Myanmar sendiri maupun masyarakat internasional. Keputusan Myanmar untuk melepaskan jabatan sebagai Ketua ASEAN bisa ditafsirkan sebagai bagian dari keberhasilan dari tekanan-tekanan internasional. "Intervensi" Amerika Serikat bisa jadi merupakan faktor dari keberhasilan tersebut. Tetapi campur tangan Amerika Serikat, jika ini memang ada, dalam isu-isu ASEAN akan memiliki implikasi jangka panjang bagi kerja sama ASEAN. Ini berarti bahwa jika di lain waktu Amerika Serikat tidak menghendaki sebuah negara berada dalam ASEAN,

¹⁰ "Japan Hit for Myanmar Grant", *The Japan Times*, 17 Mei 2001.

bisa saja ia melakukan ancaman atau intimidasi. Kalau ada yang percaya bahwa faktor Amerika Serikat memainkan peran penting dalam keputusan Myanmar untuk tidak menjadi Ketua ASEAN, maka itu membuktikan bahwa ASEAN tidak independen.

Yang dikhawatirkan dari isu Myanmar ini adalah bahwa jika ia terus dibiarkan berada dalam mesin presto tersebut, maka bukan tidak mungkin Myanmar, ketika kondisi dalam negeri sudah berubah, akan mengangkat hak azasi manusia menjadi isu penting dalam organisasi ASEAN. Jika ASEAN dapat mengambil posisi sama bahwa ia tidak akan berhubungan dengan rejim yang melanggar hak azasi manusia, maka yang akan memperoleh manfaat dari posisi ASEAN itu bukan hanya masyarakat ASEAN, tetapi juga rakyat Myanmar secara keseluruhan. Jika hak azasi adalah isunya, maka ASEAN tidak boleh selektif dalam menerapkan standar-standar hak azasi manusia, sebab ada beberapa negara ASEAN yang juga memiliki catatan buruk dalam hak azasi manusia.

Tekanan-tekanan terhadap Myanmar ini, apalagi jika hal itu melibatkan negara-negara besar, adalah sebuah kegiatan yang telah dianggap rutin yang melibatkan ASEAN sebagai *good-cop* dan Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya sebagai *bad-cop*. Dalam konteks demikian, ASEAN ingin dilihat dirinya sebagai pihak yang tetap *intact* dalam kasus Myanmar dengan membujuk agar junta di Myanmar mengubah posisi mereka. Di mata Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya, ASEAN tentu tidak ingin dilihat *ganging up*

dengan Myanmar. Tetapi kenyataan politik menunjukkan bahwa ASEAN tidak bisa menahan diri untuk menekan Myanmar, sebuah sikap yang kelihatannya sama dengan sikap yang diambil oleh Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya.

PENUTUP

Tekanan dan sanksi-sanksi terhadap Myanmar adalah untuk merubah posisi rezim di Myanmar. Perubahan rezim ini tentu tidak mengambil model perubahan rezim di Irak. Apalagi sedikit yang bisa dilakukan oleh Amerika Serikat untuk menyingkirkan junta militer. Tidak seperti Korea Utara, Myanmar mungkin tidak akan mampu bertahan, jika terjadi invasi kekuatan-kekuatan yang didukung oleh Barat. Amerika Serikat dan sekutunya tidak memiliki insentif untuk melakukan tindakan itu. Tidak seperti Irak, Myanmar tidak pula memiliki sesuatu yang dibutuhkan oleh Barat, dan intervensi militer ke Myanmar atau ke wilayah-wilayah pengaruh Cina hanya akan memunculkan konflik baru antara Cina dan negara-negara Barat.

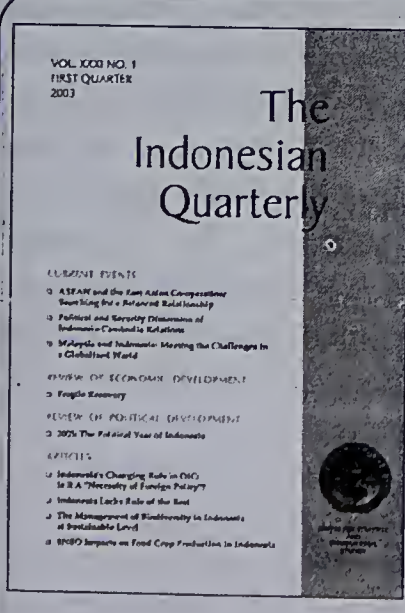
Meskipun tekanan Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya terhadap Myanmar kemungkinan akan terus berlangsung, solusi terhadap isu Myanmar ini sepertinya lebih cenderung muncul melalui level regional daripada melalui upaya-upaya internasional. Jepang secara nyata memang muncul dalam perbincangan mengenai kasus demokratisasi di Myanmar. Tapi ia bukan merupakan faktor kunci dalam penyelesaian masalah Myanmar. Keterlibatan Cina dalam penyelesaian masalah Myanmar kelihatannya sulit dihindari, seperti ketika ia terlibat dalam penyelesaian isu nuklir Korea Utara.

Suara Cina dalam masalah-masalah Asia tidak bisa diabaikan. Cina yang lebih matang dan bertanggung jawab, setidaknya dapat mengurangi, walaupun tidak menghapuskan sama sekali, perilaku junta militer di Myanmar, yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang ingin ditegakkan oleh ASEAN. Tetapi, upaya Beijing sendiri dalam menyelesaikan kasus ini tidaklah cukup. Kerangka ASEAN khususnya, dan mungkin juga kerangka ASEAN plus tiga dapat digerakkan untuk mencari solusi terhadap masalah Myanmar. Singkatnya, masalah Myanmar memerlukan solusi Asia,¹¹ sebuah

solusi yang jauh dari kepentingan dan pengaruh Barat.

Di atas semuanya itu, Myanmar yang berubah bukan hanya merupakan keinginan dan kepentingan Barat, tetapi juga keinginan dan kepentingan ASEAN. Dengan kata lain, ASEAN harus diberi ruang lebih besar untuk mendorong Myanmar melakukan perubahan-perubahan politik yang berarti. Pada akhirnya, ASEAN-lah yang harus mempertanggungjawabkan keputusannya menerima Myanmar dalam ASEAN pada tahun 1997.

¹¹ Lebih lanjut lihat David Simmons, "Myanmar problems needs Asian solution," <http://www.atime.com>.



The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly
CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia
Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517
E-mail: csis@csis.or.id

VOL. XXX NO. 1
FIRST QUARTER
2003

The Indonesian Quarterly

CURRENT EVENTS

- 1 ASEAN and the East Asian Comprehensive Economic Partnership: A Retrospect Relationship
- 2 Political and Security Dimensions of Indonesia-Canada Relations
- 3 Malaysia and Indonesia: Meeting the Challenge in a Globalized World

REVIEW OF ECONOMIC DEVELOPMENT

- 4 *Frugal Economy*

REVIEW OF POLITICAL DEVELOPMENT

- 5 2003: The Political Year of Indonesia

ARTICLES

- 6 Indonesia's Changing Role in DAC: Is it a "Necessity of Foreign Policy"?
- 7 Indonesia's Lack of Role of the East
- 8 The Management of Biodiversity in Indonesia at Sustainable Level
- 9 BRIP Impacts on Food Crop Production in Indonesia

ISSN 0304-2170

Annual Subscription:

Indonesia Rp 100.000,00, Asia Pacific & Australia US\$ 100.000; Europe & Africa US\$ 125.00; USA, Canada & Central America US\$ 150.00; South America & Others US\$ 175.00

Kapasitas ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Internal di Myanmar

Anak Agung Banyu Perwita

Tulisan ini membahas relevansi prinsip non-intervensi dalam lingkungan strategis ASEAN yang kini mengalami perubahan demikian cepat. Dalam banyak kasus, penggunaan prinsip non-intervensi memunculkan problematika dan bahkan dilema bagi eksistensi ASEAN. Kasus hak asasi manusia yang terjadi di Myanmar merupakan salah satu contoh, yang menempatkan ASEAN pada posisi dilematis. Meski ASEAN akan memasuki usia ke-40 pada tahun 2007 mendatang, prinsip non-intervensi akan tetap menjadi sumber perdebatan panjang di ASEAN, terutama dalam mempercepat proses demokratisasi di Asia Tenggara.

PENDAHULUAN

SEBAGAIMANA dilaporkan harian *The Jakarta Post*, untuk pertama kalinya dalam 38 tahun sejarah pembentukan ASEAN, organisasi regional di kawasan Asia Tenggara ini melancarkan kritik terbuka kepada salah satu anggotanya, Myanmar, berkenaan dengan catatan buruk HAM nya. Bila selama ini ASEAN selalu kokoh pada implementasi prinsip *non-interference* nya, kini para pemimpin ASEAN dalam KTT ke-11 di Kuala Lumpur, Desember 2005 mulai berani menyuarakan kritik secara langsung terhadap Myanmar bahwa "its rights recorded an embarrassment and demanded the release of opposition leader, Aung San Suu Kyi, and of other political prisoners".¹

Pertanyaannya apakah ASEAN akan mampu melakukan tindakan lebih jauh dari hanya sekadar mengkritik pemerintahan

junta militer Myanmar? Bagaimana inisiatif dan kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*)² ASEAN mengenai perlindungan HAM dalam konteks regionalisme di Asia Tenggara? Tulisan ini akan menyoroti kedua pertanyaan tersebut dengan terlebih dahulu menguraikan agenda keamanan non-tradisional, yang kini dihadapi ASEAN, dan respon kolektif ASEAN berkenaan dengan perkembangan isu HAM di Myanmar. Bagian selanjutnya akan menyoroti tantangan dan kendala ASEAN sebagai sebuah organisasi regional dalam menghadapi perubahan yang terjadi di lingkungan internal dan eksternalnya.

¹ Lihat *the Jakarta Post*, 15 December 2005.

² Konsep ini mengacu pada "freedom to take decisions, the ability to take informed decisions, and the ability to have those decisions to be implemented. Lihat Mark Beeson, "Sovereignty Under Siege: Globalisation and the State in Southeast Asia," *Third World Quarterly* 42, No.2 (2003): 357-374.

PERAN ASEAN DAN ANCAMAN KEAMANAN NON TRADISIONAL

Memasuki usia ASEAN ke-39 tahun ini, banyak pengamat memperlihatkan rasa frustrasi dan kritik tajamnya berkenaan dengan peran dan efektifitas ASEAN dalam menyikapi berbagai perkembangan internal dan eksternalnya. Terlebih di tengah perubahan lingkungan strategis (ekonomi, politik dan keamanan) yang begitu signifikan seperti sekarang ini, banyak pihak men-cemaskan masa depan ASEAN dan bahkan mempertanyakan relevansi ASEAN sebagai sebuah institusi regional. David M. Jones, secara lebih sinis mengatakan bahwa ASEAN "increasingly resembles other failed postcolonial Cold War organizations like the Non Aligned Movement, the Organization of African Unity and the Arab League".³

Beberapa perkembangan ASEAN yang kini menyulitkan posisinya adalah *Pertama*, perluasan keanggotaan ASEAN, yang kini meliputi 10 negara di Asia Tenggara. Tanggung jawab negara-negara inti ASEAN (Indonesia, Malaysia, Thailand, Singapura, Filipina dan Brunei Darussalam) sangatlah besar untuk memastikan negara-negara anggota baru (Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam - CLMV) untuk segera melakukan perubahan ekonomi dan politik yang dianggap perlu demi kemajuan bersama.⁴ *Kedua*, terjadinya perubahan politik (demokratisasi) dan ekonomi yang cukup signifikan -di beberapa negara anggota utama

seperti Thailand, Indonesia dan Filipina dan anggota baru seperti Myanmar, dan Kamboja. Sebagian pengamat juga menyatakan melemahnya posisi ASEAN dalam per-caturan politik regional dan global, dika-renakan semakin melemahnya posisi Indo-nesia dalam ASEAN. Dengan kata lain, sebagaimana diungkapkan banyak peng-amat, ASEAN kini telah kehilangan 'sentra-litas diplomatik'nya' dalam kancah hubu-ngan internasional di Asia Tenggara.⁵

Perkembangan di atas selain akan mempengaruhi dinamika internal negara-negara anggota ASEAN, tentunya juga akan memiliki implikasi penting bagi pembahasan berbagai agenda/isu keamanan non-tradisi-onal di kawasan Asia Tenggara dan proses institusionalisasi ASEAN di masa men-datang.

Pembahasan yang lebih terbuka ber-bagai isu keamanan nontradisional akan mencakup berbagai kemungkinan solusi regional dan global. Tentunya, sebelum para anggota ASEAN dapat duduk bersama un-tuk mencari solusi dari berbagai isu ke-amanan nontradisional ini, dibutuhkan konsensus baru di antara mereka tentang ber-bagai agenda keamanan baru, yang kini kerap menjadi batu sandungan dalam ber-bagai interaksi bilateral, regional dan global.

Simon S.C Tay, Jesus P.Estanislao, Hadi Soesastro. *Reinventing ASEAN*. (Singapore: ISEAS, 2003), 3-24.

⁵ Rizal Sukma. *The Future of ASEAN: Towards A Security Community*. Paper presented at A Seminar on "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation," New York, 3 June 2003.

³ Lihat David M.Jones. "Regional Illusion and Its Aftermath," Dalam *Jurnal Policy* 19. no.3, (2003): 37-44.

⁴ Lihat Simon S.C Tay, Jesus P.Estanislao. "The Relevance of ASEAN: Crisis and Change." Dalam

Kebutuhan terhadap konsensus keamanan baru didasarkan pada argumentasi bahwa keamanan nasional, regional dan global tidak hanya meliputi aspek militer dan aktor negara, melainkan akan mencakup pula aspek-aspek non-militer dan melibatkan pula aktivitas aktor non-negara. Bahkan di abad 21 ini, untuk mencapai tujuan kolektif regional semua aktor negara dan non-negara harus berkolaborasi, guna menghasilkan strategi kolektif regional sebagai bagian dari tanggung jawab kolektif global.

Kolektivitas regional di atas, didasarkan pada kenyataan bahwa ancaman keamanan regional dan global bersifat multisektor. Secara lebih spesifik, berbagai ancaman yang kini dihadapi dunia dapat diklasifikasikan ke dalam enam kelompok ancaman. *Pertama*, ancaman ekonomi dan sosial termasuk kemiskinan, penyakit menular, keterbatasan akses pada pangan, dan degradasi lingkungan hidup. Hal ini; misalnya, dapat dijumpai dengan munculnya penyakit flu burung, persoalan kabut asap sebagai akibat dari kebakaran hutan di beberapa negara ASEAN, khususnya di Indonesia.

Kedua, konflik antarnegara (*inter-state conflict*). Kendati kecenderungan konflik ini di kawasan Asia Tenggara menurun secara cukup signifikan, namun bukan berarti ancaman ini hilang sama sekali. Beberapa persoalan perbatasan antarnegara anggota ASEAN yang belum terselesaikan secara tuntas, misalnya, dapat memicu ketegangan antarnegara, kalau bukan konflik antarnegara, yang tentu saja dapat mengganggu stabilitas keamanan di kawasan.

Ketiga, konflik internal (*intra-state conflict*) yang justru sejak berakhirnya Perang Dingin kecenderungannya semakin meningkat. Ketegangan hubungan antara Malaysia dan Thailand, misalnya, merupakan akibat dari berbagai persoalan domestik yang berasal dari isu ekonomi, politik dan sosial budaya. Kawasan Asia Tenggara masih menyimpan potensi besar bagi mengemukakan konflik internal. Penahanan Aung San Su Kyi, dan persoalan HAM di Myanmar juga menjadi salah satu isu domestik penting, yang memiliki implikasi regional dan dapat semakin menurunkan peranan diplomatik ASEAN di panggung politik global. Persoalan ini, akan menjadi sangat akut apabila ASEAN tidak memiliki kesatuan suara dalam menyikapi persoalan HAM di Myanmar.⁶

Ancaman *keempat*, yang juga perlu mendapat perhatian lebih serius adalah penyebaran senjata nuklir, biologi dan kimia. Ancaman *kelima* adalah terorisme yang terus menunjukkan eskalasi aktivitasnya, baik secara kuantitas maupun kualitas. Kawasan ini bahkan dipercaya menjadi salah satu tempat berkembang biaknya terorisme internasional. Ancaman *keenam* adalah kejahatan organisasi transnasional. Misalnya peredaran obat terlarang dan narkoba dan ilegal migrant dan *human trafficking* dan penyebaran senjata ringan yang semakin meningkat di Asia Tenggara.

Tujuan, tanggung jawab, dan strategi kolektif regional guna mengatasi berbagai

⁶ Phar Kim Beng. Myanmar: ASEAN's Thorn In the Flesh (2003) http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EG25Ac01.html, diakses 18 Januari 2006.

persoalan di atas didasarkan pada tiga pilar utama lainnya yang mengasumsikan bahwa: (1) segala ancaman yang dihadapi tidak lagi mengenal batas-batas tradisional negara; (2) semua ancaman bagi suatu kawasan dan dunia, memiliki keterkaitan antara aspek militer dan non-militer; dan; (3) berbagai ancaman di atas harus diatasi secara simultan baik dalam tataran nasional, regional, maupun global.

POSISI ASEAN DALAM KASUS MYANMAR

Dalam konteks ini, respon dan inisiatif ASEAN berkenaan dengan perkembangan HAM di Myanmar belum menunjukkan tanggung jawab dan strategi kolektif regional yang permanen. ASEAN tetap bersikukuh untuk mempertahankan "ASEAN Way"⁷ yang terdiri dari tiga pilar utama, yakni: prinsip *non-interference*; pengambilan keputusan berdasarkan konsensus; minimalis dan informalitas dalam mekanisme institusionalisasi (*soft institutionalism*). Diakui bahwa prinsip non-intervensi terhadap urusan domestik negara-negara anggota ASEAN merupakan prinsip yang paling kontro-

versial dalam tubuh ASEAN, dan oleh karenanya menjadikan perkembangan ASEAN sebagai organisasi regional menjadi agak terhambat.

Kebijakan ASEAN terhadap Myanmar berawal dari kebijakan "constructive engagement" yang dilakukan Thailand pada 1991 di bawah pemerintahan Anand Panyarachun. Kebijakan ini, kemudian, diadopsi secara kolektif regional sebagai kebijakan ASEAN. Kebijakan yang dijalankan Thailand terhadap Myanmar, dengan kata lain, merupakan kebijakan yang diambil oleh ASEAN.⁸

Argumen utama dari kebijakan "constructive engagement" yang dilakukan Thailand lebih didasarkan pada isu perbatasan tradisional yang dimiliki Myanmar dan Thailand ketimbang isu demokratisasi, yang digulirkan negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat dan negara-negara Uni Eropa.⁹ Kebijakan ini juga dikritik banyak LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) di Asia Tenggara yang mengutarakan bahwa kendati pembentukan ASEAN didasarkan

⁷ Beberapa dokumen penting ASEAN yang menunjukkan ASEAN Way dapat dilihat di Deklarasi Bangkok 1967 dimana kerjasama regional didasarkan pada semangat kesamaan (equality) dan kemitraan (*partnership*), Deklarasi ZOPFAN 1971 di mana negara-negara ASEAN mengakui hak bagi setiap negara untuk terbebas dari campur tangan pihak luar, dan piagam TAC 1976 yang menyatakan "no state shall interfere in the internal affairs of one another". Simon S.C Tay, "Institutions and Process: Dilemmas and Possibilities" Dalam Simon S.C Tay, Jesus P.Estanislao, Hadi Soesastro, eds. *Reinventing ASEAN* (Singapore: ISEAS Press, 2003), 243-272.

⁸ *Ibid.*

⁹ Selain itu, beberapa motif lain dari penerapan kebijakan 'constructive engagement' ini juga didasarkan pada kalkulasi untuk menciptakan 'regional balance of power' dengan RRC, identitas dan nasionalisme kawasan serta pragmatisme ekonomi. Lihat Bonggas Adhi Chandra, "ASEAN dan Myanmar: Politik Hubungan yang Tak Seimbang," Working Paper No.1, September 2005, Parahyangan Centre for International Studies (PACIS), Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP-UNPAR.

pada ikatan kesejarahan, budaya dan masyarakat di Asia Tenggara, pada kenyataannya pendorong utama regionalisme ASEAN lebih banyak ditentukan oleh keinginan untuk menjamin *regime survival*.¹⁰

Realitanya menunjukkan bahwa kebijakan ini memang telah gagal membawa angin demokratisasi dan perubahan politik di Myanmar. Ironisnya, ASEAN justru menerima Myanmar menjadi anggota pada tahun 1997. Pada pertemuan ASEAN Regional Forum (ARF) ke-4 di Kuala Lumpur, ASEAN memang mengagendakan perbaikan HAM dan reformasi politik di Myanmar sebagai salah satu agenda pentingnya, namun beberapa negara Barat menyatakan bahwa hal ini bukanlah semata-mata tanggungjawab ASEAN. Kegagalan kebijakan "constructive engagement" yang menodai ASEAN secara keseluruhan ini, mendorong Menteri Luar Negeri Thailand Surin Pitsuwan mengajukan kebijakan "flexible engagement".

Kebijakan ini pada dasarnya secara terbuka mengkritik prinsip non-intervensi yang dianut ASEAN selama ini. Dalam hal ini, kebijakan "flexible engagement" bukan saja memungkinkan campur tangan anggota lainnya terhadap urusan domestik negara anggota lainnya, melainkan juga secara terbuka mengkritik isu-isu internal negara anggota sebagai upaya untuk melakukan perubahan internal. Kebijakan ini, pada dasarnya, juga menunjukkan dua perbedaan

fundamental dari praktek "non-interference" yang selama ini diterapkan ASEAN. *Pertama*, kebijakan ini mengubah gaya komunikasi dan diplomasi di lingkungan ASEAN yang selama ini menekankan "quiet diplomacy" menjadi komunikasi yang lebih jujur dan terbuka. *Kedua*, apabila terdapat isu-isu yang mempengaruhi hubungan bilateral, regional dan ekstra regional maka prinsip *non-interference* dapat diabaikan¹¹.

Hal ini dianggap penting oleh Thailand untuk membendung terbentuknya citra negatif negara-negara anggota ASEAN lainnya, dan terutama untuk membuat jarak antara negara anggota yang memiliki catatan buruk HAM dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya secara keseluruhan. Di samping itu, juga memiliki arti penting untuk menyelamatkan wajah ASEAN dari kritik an keras oleh negara-negara Uni Eropa dan Amerika Serikat, yang sedang berupaya untuk membangun kembali Asia Tenggara dari reruntuhan krisis ekonomi 1997.¹² Lebih lanjut, Surin Pitsuwan menyatakan:

ASEAN members perhaps no longer can afford to adopt a non-committal stance and avoid passing judgement on events in a member country, simply on the grounds of "non-interference"...However, if domestic events in one member's territory impact adversely on another member's internal affairs, not to

¹⁰ Lihat Amitav Acharya, *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia* (Singapore: Oxford University Press, 2001), 142.

¹¹ Lihat Simon S.C Tay, "Institutions and Process: Dilemmas and Possibilities," dalam Simon S.C Tay, Jesus P.Estanislao, Hadi Soesastro, eds. *Reinventing ASEAN* (Singapore: ISEAS Press, 2003), 243-272.

¹² Lihat Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues* (Singapore: ISEAS, 2003), 142-145.

*mention regional peace and prosperity, much can be said in favour of ASEAN members playing a more proactive role.*¹³

Namun, dalam perkembangannya, kebijakan ini banyak menuai kritik dan akhirnya ASEAN mengadopsi kebijakan "enhanced interaction" untuk menggantikan kebijakan "flexible engagement" ini. Kendati kenyataannya kebijakan "enhanced interaction" tetap memungkinkan negara-negara anggota untuk saling mengomentari dan mengkritik negara anggota lainnya. Kebijakan ini merupakan solusi regional bagi ASEAN untuk tetap mempertahankan *The ASEAN Way*. Pada dasarnya, kebijakan ini, tetap melanjutkan *quiet diplomacy* yang selama ini dianut ASEAN dan tetap berupaya untuk mempertahankan prinsip "non-interference" yang selama ini telah dipraktekkan ASEAN. Sebagaimana dikatakan oleh mantan Menteri Luar Negeri RI Ali Alatas.

*If the proposition is to replace the principle of non-intervention or in any way to tinker with it, then Indonesia won't accept. However, if the proposition is that ASEAN...taking into account all the change in the world, should be more active in dealing with one another on problems that may originate in one country but may have impact on the other ASEAN countries, then by all means let us talk about it.*¹⁴

Dalam kasus Myanmar, posisi ASEAN memang cukup dilematis. Di satu pihak, ASEAN tidak ingin mencampuri dan menyakiti sesama anggotanya, namun di pihak

lain, citra politik ASEAN semakin meredup di mata masyarakat internasional. Selain itu, tidak sedikit pula elemen masyarakat di lingkungan ASEAN sendiri yang melihat semakin berkurangnya signifikansi organisasi regional ini. Bahkan dalam kasus ini, ASEAN telah menjadi sandera politik Myanmar.¹⁵

RESPON ASEAN TERHADAP PERKEMBANGAN ISU HAM

Perhatian ASEAN terhadap isu HAM sebenarnya sudah berlangsung cukup lama. Hal ini diawali dengan dikeluarkannya *Joint Communique of the 26th ASEAN Ministerial Meeting* yang berlangsung pada 23-24 Juli 1993 di Singapura. Dalam komunike bersama tersebut dinyatakan bahwa:

*" (The Foreign Minister) in Support of the Vienna Declaration and Programme of Action (of the World Conference on Human Rights) agreed that ASEAN should also consider the establishment of an appropriate regional mechanism on human rights"*¹⁶.

Pernyataan dalam komunike bersama ini merupakan pengakuan ASEAN terhadap munculnya berbagai isu baru era pasca Perang Dingin, yang tentu akan dapat memberikan pengaruh penting bagi kohesi regional. Namun, perkembangan isu ini, dalam proses institusionalisasi ASEAN mengalami stagnasi. Bahkan sketsa sementara yang bersifat umum tentang mekanisme HAM pun belum dapat disepakati bersama. Paling

¹³ *Ibid.*, 143.

¹⁴ Sebagaimana dikutip dalam Simon S.C Tay, "Institutions and Process," 254.

¹⁵ Bonggas Adhi Chandra, *Ibid.*

¹⁶ Lihat *Joint Communique of the Twentiy-Sixth ASEAN Ministerial Meeting*, Singapore, 23-24 July 1993.

tidak, terdapat dua alasan utama penyebab lambannya proses ini. Perluasan keanggotaan ASEAN dari 6 anggota menjadi 10 anggota merupakan penyebab pertama. Begitu beragamnya orientasi politik negara-negara anggota ASEAN menyebabkan ASEAN sulit membuat konsensus bersama. Sebagaimana diungkapkan Carolina Hernandez, perbedaan nilai dan faktor relativisme budaya menjadikan perbedaan persepsi tentang HAM diantara negara-negara anggota ASEAN menjadi sangat tajam. Lebih jauh, ia berargumentasi bahwa negara-negara ASEAN:

*Follow different paths (1) in the way they interpret human rights and democracy, (2) in their assumption of international obligations as indicated by their acceptance of international human rights norms embodied in various international human rights documents, (3) in the manner in which they have organized their domestic constitutional, legal, and judicial systems as they relate to human rights concerns, and (4) in the degree of political openness of their societies...*¹⁷

Hal diatas, mendorong munculnya penyebab kedua di mana negara-negara anggota ASEAN (khususnya negara-negara utama) hanya menunjukkan komitmen rendah bagi pembentukan mekanisme HAM. Perkembangan terakhir berkenaan dengan isu HAM, dalam tubuh ASEAN muncul pada pertemuan *ASEAN Foreign Ministers on Human Rights and Democrati-*

zation, yang berlangsung pada Juni 2003, yang merupakan kelanjutan dari pertemuan Para Menteri Luar Negeri ke-35 yang berlangsung di Bandar Seri Begawan, pada tahun 2002.

Sementara itu, pada KTT ASEAN ke-11 di Kuala Lumpur Desember 2005, ASEAN telah menyepakati draft *ASEAN Charter* yang akan menjadi kerangka hukum dan institusional ASEAN. Dalam deklarasi bersama yang mereka tandatangani para pemimpin ASEAN, menyatakan bahwa piagam tersebut akan mendorong "democracy, human rights and obligations, transparency and good governance and (strengthen) democratic institutions" di kawasan Asia Tenggara.¹⁸ Banyak pengamat yang menyatakan piagam tersebut diharapkan dapat membuka peluang lebih besar, dan sekaligus pula menjadi *entry point* bagi terciptanya norma-norma yang lebih mengikat dalam kebijakan dan aksi politik bersama.

KAPASITAS KELEMBAGAAN ASEAN DAN ISU HAM

Berdasarkan beberapa perkembangan di atas, muncul pertanyaan mengenai apa dan bagaimana mekanisme HAM ASEAN dapat disusun untuk meningkatkan penghormatan dan perlindungan HAM dalam konteks regional ASEAN. Sebagaimana diketahui, kawasan Asia,—khususnya Asia Tenggara merupakan satu-satunya kawasan di dunia, yang tidak memiliki sistem/mechanisme HAM secara regional. Oleh karena itu, upaya pembentukan Komisi HAM

¹⁷ Sebagaimana dikutip dalam Amitav Acharya, *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia* (Singapore: Oxford University Press, 2001), 140.

¹⁸ Philippine Headline News, ASEAN OKs Democracy Charter, 13 Desember 2005.

ASEAN, merupakan sebuah kebutuhan bagi peningkatan keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara. Hal ini, misalnya, dapat diawali dengan implementasi prinsip non-intervensi secara lebih fleksibel. Dalam konteks ini, keterbukaan bagi keterlibatan yang lebih besar dan kooperatif, melalui mekanisme yang disepakati bersama terhadap isu-isu transnasional (isu-isu domestik dengan implikasi regional yang jelas) dan isu-isu yang menyangkut dimensi kemanusiaan, seperti pelanggaran HAM berat dan krisis kemanusiaan.

Langkah berikutnya adalah dengan sikap keterbukaan yang lebih besar terhadap "nasehat" yang diberikan negara anggota lainnya, yang disalurkan melalui mekanisme yang tepat dan sedapat mungkin menghindari "megaphone diplomacy". Hal terakhir yang juga perlu dibudayakan adalah bersikap tidak terlalu reaktif dan sensitif terhadap pendapat masyarakat sipil dari negara anggota lainnya. Hal ini, sekaligus akan menunjukkan bahwa ASEAN bukanlah melulu institusi regional yang bersifat "top-down" melainkan juga sebuah organisasi regional yang bersifat "bottom-up".

Dengan kata lain, hal ini akan menunjukkan bahwa ASEAN bukanlah melulu asosiasi pemerintahan, politisi dan birokrat semata, melainkan juga akan menjadi komunitas yang lebih luas dengan merangkul kalangan masyarakat yang lebih luas, seperti kalangan LSM, Pers, Lembaga Riset Swasta dan Universitas. Selama ini, memang ASEAN dianggap belum mampu menciptakan mekanisme peran masyarakat yang lebih luas dalam memberikan kontribusi yang lebih

bermakna, dalam perjalanan organisasi regional ini.

Keterlibatan masyarakat luas dalam penguatan ASEAN sendiri baru dimulai tahun 2000 lalu ketika untuk pertama kalinya, ASEAN-ISIS (*Institute for Strategic and International Studies*), Malaysia mengadakan pertemuan APA (*ASEAN People Assembly*) di Batam. Dalam pertemuan itu, APA mendesak agar dilakukannya transformasi ASEAN menjadi asosiasi "of the people, by the people, for the people" di kawasan Asia Tenggara.¹⁹ Sejak saat itulah, pertemuan rutin antar kelompok masyarakat di Asia Tenggara (Track II) mulai terbentuk secara lebih sistematis.

Hal ini pula yang digariskan dalam visi ASEAN 2020 untuk menjadikan ASEAN sebagai "A concerted Southeast Asian Nations, outward-looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in community of caring societies".²⁰ Mengutip kata-kata Jusuf Wanandi "ASEAN can no longer remain a regional body on state-to-state relations".²¹ Untuk itu, pendekatan yang bersifat *multi-track*, dan strategi multi-sektoral patut menjadi prioritas bagi ASEAN untuk tetap meningkatkan kapasitas dan mempertahankan relevansinya.

¹⁹ Donald K. Emmerson, "Will the Real ASEAN Please Stand Up ? Security, Community, and Democracy in Southeast Asia," Makalah Southeast Asia Forum, Stanford University, 2005.

²⁰ ASEAN Secretariat, *ASEAN Vision 2020: ASEAN Into the Next Millennium* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1999).

²¹ Sebagaimana dikutip dalam Simon S.C Tay, "Institutions and Process," 168.

Untuk itu, pemberdayaan dan penguatan peran kantor Sekretariat ASEAN dan Sekretaris Jenderal ASEAN mutlak dilakukan guna mendukung interaksi yang lebih luas dan dalam. Dalam hal ini, ASEAN patut memulai pengembangan mekanisme regional yang lebih efektif dan kuat. ASEAN, misalnya, tidak perlu membangun otoritas supranasional, sebagaimana yang dikembangkan Uni Eropa, melainkan memindahkan otoritas kepada mekanisme regional guna mengkoordinasikan berbagai kebijakan nasional negara-negara anggota ASEAN.

Pemberdayaan Sekretariat ASEAN, dapat diawali dengan meninjau kembali cakupan kerja sama (*areas of cooperation*) dimana negara-negara anggota dapat mempertimbangkan untuk memberikan otoritas lebih besar kepada mekanisme regional atau bahkan menciptakan mekanisme untuk meningkatkan koordinasi kebijakan (*policy coordination*) dan kerja sama politik diantara negara-negara anggota. Dalam konteks ini, reformasi ASEAN baik dari sisi kebijakan politik dan institusional, mutlak diperlukan dan bersifat *imperative*.

Penekanan pada pencapaian keamanan manusia juga patut menjadi prioritas utama ASEAN. Hal ini tentunya sangat terkait dengan visi ASEAN 2020 diatas, dimana keamanan manusia (*human security*) dipandang lebih bermakna ketimbang hanya menekankan pada keamanan negara (*state security*). Dengan memfokuskan pada keamanan manusia, ASEAN akan memberikan ruang lebih besar bagi seluruh rakyatnya untuk melakukan interaksi yang lebih bersifat "people to people". Dengan

demikian, prinsip penghormatan kepada kedaulatan nasional juga akan terpelihara dengan sendirinya sebagai hasil dari penghormatan kedaulatan terhadap manusia.

PENUTUP

Upaya-upaya sistematis yang dilakukan untuk mempromosikan dan melindungi HAM tidak bisa dipisahkan dari pembahasan agenda keamanan nontradisional, khususnya dialog mengenai pembangunan politik dan demokratisasi. Dengan kata lain, perlindungan terhadap HAM di kawasan Asia Tenggara merupakan bagian dari lingkungan politik yang berubah. Dalam konteks ini, tantangan sesungguhnya bagi ASEAN adalah percepatan demokratisasi di kawasan.

Peningkatan kapasitas ASEAN dalam bidang HAM hanya akan dapat terjadi apabila memang negara-negara anggotanya menginginkannya. Dengan kata lain, kawasan Asia Tenggara yang semakin demokratis akan meningkatkan pula harapan yang semakin tinggi terhadap perlindungan HAM yang lebih baik di kawasan. Tantangan terbesar di kawasan ini memang terletak pada demokratisasi.

Agenda permasalahan domestik dan regional yang dihadapi ASEAN dewasa ini tidak akan dapat diselesaikan tanpa kebijakan domestik dan luar negerinya serta tindakan yang terkoordinasi (*harmonization of policies and actions*), tingkat transparansi yang lebih besar melalui mekanisme dialog para negara anggotanya. Oleh karena itu, kemampuan negara-negara anggota ASEAN dalam menyesuaikan diri terhadap lingku-

ngan strategis yang berubah dengan sangat cepat akan menentukan pula tingkat kapasitas institusional ASEAN.

Peningkatan kapasitas institusional ASEAN dalam membahas isu HAM bukanlah sesuatu yang mudah dilakukan, dikarenakan berbagai perbedaan komitmen politik diantara negara-negara anggota

ASEAN dan prioritas kelembagaan yang masih disibukkan dengan agenda nasional dan regional lainnya, seperti ekonomi dan sosial-budaya. Kendati pun demikian, memperlambat reformasi dalam tubuh ASEAN bukanlah suatu opsi yang dapat diterima sebagian besar kalangan masyarakat di Asia Tenggara.

KEPUSTAKAAN

- Acharya, Amitav. 2001. *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*. Singapore: Oxford University Press.
- ASEAN Secretariat. *ASEAN Vision 2020: ASEAN Into the Nex Millenium*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 1999.
- Beeson, Mark. 2003. "Sovereignty Under Siege: Globalisation and the State in Southeast Asia." *Third World Quarterly* 42, no.2.
- Chandra, Bonggas Adhi. 2005. "ASEAN dan Myanmar: Politik Hubungan yang Tak Seimbang." *Working Paper No.1*, September, Parahyangan Centre for International Studies (PACIS), Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP-UNPAR.
- Collins, Alan. 2003. *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*. Singapore: ISEAS.
- Emmerson, Donald K. 2005. "Will the Real ASEAN Please Stand Up ? Security, Community, and Democracy in Southeast Asia." Makalah South-east Asia Forum, Stanford University.
- Jones, David M. 2003. "Regional Ilusion and Its Aftermath." *Jurnal Policy*.19, no.3.
- Joint Communique of the Twentiy-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993.
- Phar Kim Beng. 2003. *Myanmar: ASEAN's Thorn In the Flesh*, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EG25Ae01.html. Diakses 18 Januari 2006.
- Philippine Headline News. "ASEAN OKs Democracy Charter." 13 Desember 2005.
- Sukma, Rizal. 2003. "The Future of ASEAN: Towards A Security Community." Paper presented at Seminar on "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation." New York, 3 June.
- Tay, Simon S.C, Estanislao, Jesus P, Soesastro, Hadi. 2003. *Reiventing ASEAN*. Singapore: ISEAS-
The Jakarta Post, 15 December 2005.

Perimbangan Kekuatan di Myanmar , Faktor ASEAN dan Kepentingan Indonesia

C.P.F. Luhulima

Aung San Suu Kyi sebagai ikon demokrasi di Myanmar sebetulnya sudah harus mencari secara bersama-sama dengan pimpinan NLD lainnya untuk melakukan kemungkinan pendekatan-pendekatan kepada SPDC menuju ke penyelesaian masalah Myanmar secara komprehensif, menuju pembentukan suatu negara demokrasi dengan penghormatan bagi hak-hak azasi manusia dan rule of law. Ia sudah harus dapat mencari jalan bagaimana bekerja sama dengan unsur-unsur progresif dalam Tatmadaw. Meski ia mendapat dukungan dari pihak Amerika Serikat, Uni Eropa dan beberapa negara ASEAN, tetapi dukungan itu tidak memperbesar kekuatan politik dalam negeri dirinya dan NLD. Disinilah peran Indonesia menjadi penting dalam melakukan pendekatan kepada tokoh-tokoh NLD, agar supaya merubah strateginya dalam memperjuangkan tercapainya demokrasi di Myanmar.

"The problems in today's Burma emanate from her conflict-ridden history, which includes almost three decades of self-imposed Socialist isolationism, her authoritarian cultures, 1,000 years of feudalism exalcerbated by 120 years of British colonial rule, and overly-ethnicized national politics.".¹

PENDAHULUAN

PADA 30 Agustus 2003, Perdana Menteri Myanmar, Jenderal Khin Nyunt, Ketua Dewan Perdamaian dan Pembangunan Negara (SPDC) membentangkan program tujuh langkah bagi transisi Myanmar menuju suatu negara demokrasi. Di antara ketujuh langkah itu adalah mengadakan kembali Konvensi

Nasional, yang ditunda sejak 1993; membuat draf konstitusi baru menuju ke suatu negara demokrasi yang "sejati dan terdisiplin" dan menyelenggarakan referendum nasional bagi penerimaan konstitusi baru. Langkah-langkah ini kemudian diikuti pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*Pyithu Hluttaws*) yang "bebas dan adil", dan akhirnya, bangsa Myanmar modern dibangun di bawah bimbingan pemimpin-pemimpin yang dipilih oleh *Hluttaw* yang baru ini.

¹ Common Problems, Shared Responsibilities: Citizens' Quest for National Reconciliation in Burma/Myanmar. Report of a Citizen Exiles Group The Free Burma Coalition, Executive Summary, Principal Authors Zarni and May Oo, October 2004, 3.

Program kerja ini mencerminkan "kondisi obyektif negara dan aspirasi seluruh

rakyat" Myanmar.² SPDC sangat menekankan kondisi obyektif Myanmar sebagai pemahaman kehidupan bangsa dan pengembangan lanjutnya, yaitu Myanmar sebagai suatu kerajaan yang berdaulat selama "ribuan tahun" dan pengaruh agama Budha yang sangat besar atas kehidupan mayoritas penduduk. Rasa patriotisme dan nasionalisme yang sangat mendalam ini menolak keanggotaan Myanmar pada Commonwealth karena mereka tidak dapat menerima raja/ratu Inggris sebagai kepala negara.

Myanmar merupakan negara yang terdiri dari berbagai suku bangsa dengan budaya dan tradisinya masing-masing. Karena itu, kesatuan nasional sangatlah penting untuk mencapai "perdamaian dan stabilitas abadi". Pemeliharaan perbedaan antarsuku oleh Inggris merupakan sebab meluasnya syak wasangka dan perselisihan antarsuku ini, yang mengakibatkan pemberontakan-pemberontakan di seluruh negara, sehingga bagi SPDC persatuan nasional hanya dapat dicapai dengan mengakhiri pemberontakan bersenjata. Tercapainya masyarakat Myanmar yang baik ialah tercapainya *atta* (hasrat individual) dan *para* (bekerja untuk kebaikan masyarakat). Faktor pemersatu satu-satunya sejak perjuangan kemerdekaan ialah *Tatmadaw* (Angkatan Bersenjata) dan mereka inilah memainkan peran utama dalam politik nasional Myanmar. "Apabila negara

menghadapi krisis, maka *Tatmadaw* lah yang berdiri di garis paling depan untuk melindungi bangsa dan kepentingan bangsa."³

Untuk mencapai perdamaian dan stabilitas Myanmar, SPDC merangkul 17 kelompok bersenjata utama yang sebelumnya memusuhi pemerintah Myanmar serta mengganggu kesatuan bangsa sejak peraihan kembali kemerdekaan. Tetapi SPDC mengakui bahwa masih ada 100.000 orang di antara mereka yang mempertahankan senjatanya untuk keamanan mereka sendiri, sampai konstitusi Myanmar yang baru disetujui *Hluttaw*. Membolehkan mereka mempertahankan senjata-senjata itu merupakan suatu kompromi bagi pengakuan mereka atas kekuasaan SPDC.

Faktor obyektif lainnya, dalam penilaian SPDC, eksternal sifatnya. Myanmar merupakan satu-satunya negara di Asia Tenggara yang berbatasan dengan dua negara paling besar Asia, yaitu China dan India. Myanmar bertindak sebagai "jembatan antara Asia Selatan dan Asia Tenggara" bagi India dan memberikan China akses ke Teluk Benggal, dan pada akhirnya ke Selat Malaka. "Jadi, perdamaian dan stabilitas di Myanmar tidak hanya penting bagi bangsa Myanmar, melainkan juga bagi seluruh wilayah Asia Tenggara. "Argumentasi inilah merupakan dasar bagi pemimpin-pemimpin Myanmar untuk mengembangkan kehidupan regional dan internasionalnya.⁴

Faktor eksternal lainnya yang dihadapi pemerintah Myanmar ialah tekanan-tekanan

² Myanmar Road to Democracy: The Way Forward, Presentation by His Excellency U Khin MaungWin, Deputy Minister, Ministry of Foreign Affairs of the Union of Myanmar .*The Seminar on Understanding Myanmar*, 27-28 January 2004, Yangon. www.myanmar.com/Understanding%20Myanmar/mrd.html

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

politik, ekonomi dan diplomatik Amerika Serikat dan Uni Eropa untuk tujuan mereka sendiri-sendiri. Apabila negara-negara ini hendak melihat demokrasi tumbuh di Myanmar, kata Perdana Menteri Khin Nyunt, dalam pidatonya pada 30 Agustus 2003, maka tindakan-tindakan semacam itu tidak akan punya sumbangan bagi demokrasi di Myanmar. "Semakin kuat kami ditekan semakin jauh pencapaian demokrasi itu. Tapi karena kami telah mempunyai sasaran yang tepat, maka kami akan kerja sama dengan seluruh rakyat sehingga tidak ada penyimpangan dari jalan yang telah kami pilih."⁵

PERAN ANGKATAN DARAT MYANMAR (*TATMADAW*)

Tatmadaw memerintah Myanmar sejak 1962. Di tahun 1988, suatu pemberontakan yang dipimpin oleh para biksu dan mahasiswa memaksa sekelompok jenderal untuk menyingkirkan Jenderal Ne Win dan mengadakan pemilihan umum. Pada pemberontakan ini Ne Win menginstruksikan Jenderal Saw Maung, yang pada 1985 diangkat menjadi panglima *Tatmadaw*, untuk melakukan *coup d'état*. Menjelang akhir 1991, ketika perilaku Saw Maung oleh Ne Win dinilai menjadi tidak mudah lagi dikendalikan, Ne Win memanggil Jenderal Than Shwe, Khin Nyunt dan Myo Nyunt (ketika itu komandan Yangoon) dan menginstruksikan mereka untuk menyingkirkan Jenderal Saw Maung. Di bulan April 1992 Than Shwe menggantikan Saw Maung sebagai panglima *Tatmadaw*.⁶

Di tahun 1990 junta militer Myanmar menolak menyerahkan pimpinan negara kepada *National League for Democracy* (NLD), yang dipimpin Aung San Suu Kyi, yang memenangkan pemilihan umum di bulan Mei 1990. Mereka mempertahankan kekuasaan atas Myanmar dengan Deklarasi No. 1/90 pada 27 Juli 1990, yang "precluded immediate power transfers by stating that the elected representatives would only be responsible for drafting a new Myanmar constitution".⁷ Mereka juga merubah sasaran penyerahan kekuasaan ke *drafting* konstitusi, dengan mengklaim bahwa pemilihan umum itu dilakukan bagi pembentukan suatu badan untuk merumuskan konstitusi baru dan bukan untuk membentuk suatu pemerintah yang baru. Selanjutnya, mereka pun menjarakan lawan-lawan politiknya, termasuk Suu Kyi.

Sejak saat itu NLD berada dalam dilema. Kendatipun kemudian Aung San Suu Kyi dibebaskan pada pertengahan 1995, SPDC dan kelompok-kelompok oposisi (yang terdiri dari NLD, orang-orang Myanmar di pengasingan, dan Aliansi Demokrasi Burma yang dipimpin oleh kelompok pemberontak Kayin) sulit bekerja sama. Mereka tidak berhasil menyetujui syarat-syarat rekonsiliasi nasional dan modalitas demokratisasi.

<http://www.irrawaddy.org/database/2003/vol11.1/c-sorting.html>, diakses 7 Februari 2006,

⁷ Tin Maung Maung Than, "Dreams and Nightmares: State Building and Ethnic Conflict in Myanmar (Burma)," dalam Kusuma Snitwongse, W. Scott Thompson, *Ethnic Conflicts in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), 77.

⁵ *Ibid.*

⁶ Min Zin, "Sorting the Tatmadaw After Ne Win", *The Irrawaddy*, 11, No. 1 (January-February 2003),

SPDC menyatakan bahwa mereka tetap akan menjalankan transisi ke demokrasi. Junta militer ini memulai konsultasi tentang pembuatan suatu konstitusi yang baru. Dalam proses itu mereka secara berkala melakukan pertemuan dengan Aung San Suu Kyi, yang pada saat itu mendapatkan Hadiah Perdamaian Nobel bagi perlawanannya terhadap junta militer Myanmar. Tetapi, pimpinan militer Myanmar lebih banyak memperlakukan tahanan rumah padanya yang disertai tekanan-tekanan politik dan penderitaan ekonomi bagi rakyat Myanmar, sehingga suatu usaha bersama untuk mencari penyelesaian politik bertambah sulit dicapai.

Pergantian Perdana Menteri Khin Nyunt dengan Letnan Jenderal Soe Win oleh Jenderal Than Shwe, pemimpin utama junta militer Myanmar, pada 19 Oktober 2004 tidak merubah orientasi demokrasi negara ini. SPDC, yang berupaya membentuk suatu "nation yang modern, berdisiplin dan demokratis sesuai dengan keadaan yang sudah berubah, demi kepentingan rakyat, keamanan dan ketenangan, berkesimpulan bahwa Biro Intelijen Nasional tidak lagi bermanfaat."⁸

Konvensi Nasional menuju demokrasi yang kini dilakukan dan beranggotakan 1000 orang yang semuanya pilihan SPDC merupakan jawaban atas tuntutan dunia dan ASEAN. Pergantian ini kemudian diikuti dengan pergantian-pergantian dalam *Tat-*

madaw yang lebih banyak ditujukan bagi peremajaan komandan-komandan militer, sekaligus untuk perubahan politik yang dijalankan Than Swee terus berupaya untuk lebih memperkuat kekuasaannya dengan mengangkat perwira-perwira berusia sekitar 50 tahunan dalam proses pergantian ini.⁹ Dalam proses ini muncul juga Jenderal Maung Aye, yang dianggap merupakan bagian dari generasi baru *Tatmadaw*. Pada suatu pertemuan antara SPDC dan Aung San Suu Kyi di bulan Januari 2002, sebelum dibebaskan dari tahanan, dilaporkan bahwa Suu Kyi akan lebih mudah bekerja dengan Maung Aye dari pada dengan Kin Nyunt atau Than Shwe.¹⁰

Dengan adanya perkembangan baru di Myanmar ini, penduduk Myanmar dan dunia luar dihadapkan pada pilihan-pilihan yang baru pula. Ketimpangan yang luar biasa di antara pemimpin-pemimpin *Tatmadaw* dan dunia sipil merupakan suatu kendala yang besar sekali bagi perubahan di Myanmar. Kendala ini lebih diperbesar oleh suatu "deeply felt sense of siege mentality"¹¹ pada semua pihak yang bertarung di negara itu: *Tatmadaw*, *National League of Democracy* dan pendukung-pendukungnya

—

⁹ *Kompas*, 28 Januari 2006, 11; Change of Guard in Rangoon, *The Irrawaddy*, 27 January 2006, <http://www.irrawaddy.org/>

¹⁰ Aung Naing Oo, "Opposition Should Focus on General Maung Aye", *Mizzima.com*, <http://www.mizzima.com/mizzima/archives/news-in-2005> diakses 7 Februari 2006.

¹¹ Common Problems, Shared Responsibilities: Citizens' Quest for National Reconciliation in Burma/Myanmar.

⁸ A State Peace and Development Council announcement, *The Irrawaddy Online Edition*, <http://www.irrawaddy.org/aviewer.asp?a=4077>, diakses 31 Januari 2006.

di luar negeri, Aliansi Demokrasi Birma, kelompok-kelompok etnik non-Myanmar lainnya, termasuk ke 17 kelompok yang sudah mengadakan *cease-fire* dengan SPDC, yang masing-masing mempunyai kepentingan sendiri-sendiri pula dan organisasi-organisasi pembangkang bersenjata yang lain yang bukan suku Myanmar yang merupakan *stakeholders* dalam perpolitikan Myanmar. Kelompok-kelompok etnik minoritas mendiami daerah-daerah perbatasan yang melingkari daerah Myanmar Tengah sebagai suatu "tapal kuda". Kekuatan-kekuatan inilah yang bertarung untuk menentukan sistem politik dan masa depan Myanmar dengan SPDC sebagai pemegang kekuasaan tunggal.

PENDEKATAN ASSERTIVENESS ASEAN

Sejak permulaan 1990-an ASEAN menjalankan kebijakan "constructive engagement" terhadap Myanmar. Kebijakan ini diprakarsai pemerintah Anand Panyarachun di tahun 1991 yang kemudian diterima sebagai kebijakan ASEAN. Thailand dan Myanmar berbatasan sepanjang 2400 km, dan sebagaimana besar garis perbatasan itu tidak didemarkasi. Wilayah perbatasan itu melintasi pegunungan dan hutan yang sangat sulit dilalui dan didiami oleh kelompok-kelompok etnik non-Myanmar. Karena itu peristiwa-peristiwa yang terjadi di Myanmar berdampak kuat atas Thailand. Sebagai akibat dari kenyataan ini, maka sangatlah penting bagi Thailand untuk membangun suatu hubungan kerja sama yang baik di tingkat pemerintah, sehingga apabila terjadi masalah, maka ia dapat dengan cepat dibatasi, diperkecil atau diselesai-

kan. Karena permasalahan Thailand-Myanmar ini, maka Thailand menghendaki keikutsertaan Myanmar dalam masalah-masalah regional ASEAN. Inilah asul-usul dan kebijakan rasional "constructive engagement" Thailand.

Dalam implementasi kebijakan ini sejak 1991 ASEAN lebih memfokuskan perhatian pada diplomasi diam-diam dan tindakan membangun kesaling-percayaan (*quiet diplomacy and confidence-building measures*) dengan tujuan mendorong pemerintah Myanmar menyadari manfaat mengintegrasikan diri ke dalam sistem regional dan arus utama masyarakat internasional. Setelah memperkenalkan kebijakan ini dan regionalisasinya, hubungan antar ke dua negara ini terus membaik.¹² Memang banyak kritik terhadap pendekatan "constructive engagement" ini di Thailand sendiri, sebagai akibat dari ketidakseimbangan hubungan antara ke dua negara dan frekuensi persengketaan di daerah-daerah perbatasan, sebagaimana dikutip oleh Aung Naing berikut ini:

In the minds of critics, the term "constructive" amounted to no more than tacit consent with everything that has been going on in Myanmar, and the term "engagement", a justification for efforts to seek economic benefits in the resource-rich country.

¹² M.R. Sukhumband Paribatra, "Engaging Myanmar in ASEAN," Addressed at the Conference on "Engaging Myanmar in East Asia", organised by the Institute of Strategic and Development Studies, Inc., Republic of the Philippines and Konrad Adenauer Stiftung, Manila, 29 November 1998, 2. http://www.thaiembde.org/pressetr/statemnt/others/dfm_1198.htm

*For these critics, the policy's positive results are not sufficient to compensate for its perceived role in sustaining the ruling regime and helping to prolong political impasse within Myanmar at the expense of the aspirations of the people of Myanmar.*¹³

Kendatipun demikian, rasional untuk melibatkan Myanmar ke dalam kegiatan-kegiatan ASEAN tetap berlaku, karena landasan dasar pembentukan ASEAN yang dikemukakan *founding fathers* organisasi ini ialah memperluas keanggotaan ASEAN sehingga mencakup semua negara Asia Tenggara. Untuk dapat mengintegrasikan Myanmar ke dalam sistem regional dan internasional maka ASEAN perlu mencoba mempengaruhi perimbangan politik di Yangoon dengan memperhatikan empat kekuatan politik yang menentukan sistem politik Myanmar. Untuk itu perlu ada penilaian atas kekuatan-kekuatan yang menentukan dalam permainan politik ini. *Pertama*, Dewan Perdamaian dan Pembangunan Negara (SPDC). Ideologi nasional yang ditanamkan ke dalam setiap generasi perwira ialah bahwa *Tatmadaw* merupakan satu-satunya Lembaga Nasional Myanmar yang mengedepankan kepentingan rakyat, yang dianggap senantiasa merasa "diancam oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa".

Menghadapi Aung San Suu Kyi yang dilindungi dan diperjuangkan kepemimpinannya oleh Amerika Serikat dan Eropa, para jenderal lalu mengembangkan suatu perangkat pengawasan dan kendali masyarakat yang sangat ketat. Memang ada perbedaan dalam sikap dan perilaku politik

Tatmadaw sendiri. Apabila generasi pimpinan militer yang lebih tua menentang kelas pemilik modal dan melarang setiap bentuk perdagangan lintas batas, generasi perwira yang lebih muda justru berusaha menarik penanaman modal asing, serta mempermudah perdagangan lintas batas yang kini sangat berkembang. Para perwira muda ini ikut serta dan terlibat dalam setiap organisasi ekonomi regional dan internasional yang menerima keanggotaan Myanmar.

Perbedaan sikap antara ke dua kubu dalam pimpinan *Tatmadaw* tercermin dalam perbedaan orientasi. Kubu yang satu lebih berorientasi internasional, lebih percaya diri dalam menghadapi dunia luar dan sanggup menghadapi tantangan-tantangan yang datang dengan orientasi ini. Kubu yang lain lebih konservatif sifatnya; ia terdiri dari perwira-perwira yang sepanjang kariernya menghadapi para pemberontak di daerah-daerah yang berjauhan dari pusat. Ada pertarungan yang kuat di antara dua kubu itu tentang bagaimana mengembangkan strategi yang paling baik untuk pembangunan ekonomi negara, dan kedua, kendatipun strategi ini kurang diminati, bagaimana meliberalisasi kehidupan politik Myanmar sambil mempertahankan dominasi mereka atas politik nasional. Pergeseran Khin Nyunt oleh Than Swe merupakan ekspresi dari pertarungan kekuasaan antara kedua kekuatan ini. Pertarungan lanjut inilah yang akan menentukan pembangunan ekonomi dan demokratisasi Myanmar.

Kedua, *National League for Democracy* (NLD). Sejak semula dalam memperjuangkan perubahan politik Myanmar dan keme-

¹³ *Ibid.*

nantangnya dalam pemilihan umum 1990, pimpinan NLD tidak mengembangkan sikap yang lebih luwes dan inisiatif yang lebih kuat untuk mengakui bahwa *Tatmadaw* merupakan kekuatan politik yang sangat dominan di Myanmar dan harus diakui dalam suatu pertarungan politik. NLD bersikeras bahwa "tidak ada rekonsiliasi tanpa pengalihan kekuasaan". Satu-satunya sikap yang diambil oposisi politik Myanmar dan mayoritas pendukungnya sampai kini ialah perubahan melalui "popular non-violent confrontation." Mengamati perkembangan sejak kemenangan NLD dalam pemilihan umum di tahun 1990, maka suatu perlawanan berlanjut terhadap *Tatmadaw* memerlukan jauh lebih banyak kekuatan daripada suatu ikon yang populer dan berbagai sanksi dunia Barat. Kita melihat bahwa tuntutan NLD agar supaya "krisis politik, ekonomi dan sosial negara hanya dapat diselesaikan dengan pembentukan *Pyithu Hluttaw* (Dewan Perwakilan Rakyat)" yang terdiri dari anggota-anggota yang terpilih dalam suatu pemilihan umum tidak berdampak sama sekali atas SPDC.

Sebagai Sekjen NLD, Aung San Suu Kyi tetap populer, baik di negaranya sendiri maupun di luar negeri. Meski demikian, popularitas tersebut tidak banyak menolong dalam perjuangannya mewujudkan perubahan menurut caranya sendiri. Yang menjadi paradoks bagi NLD adalah kenyataan bahwa Aung San Suu Kyi merupakan aset sekaligus beban bagi partai.¹⁴ Analisa *Free Burma Coalition* ini membawa

kita kepada kesimpulan bahwa sikap Aung San Suu Kyi untuk menyelesaikan masalah Myanmar kini memang lebih banyak merupakan beban daripada suatu *asset*. *Tatmadaw* sudah lebih memperbesar kekuasaannya dibandingkan dengan pada permulaan 1990-an dan selanjutnya, sedangkan NLD tidak dapat membendung perluasan kekuasaan itu.

Memang sudah ada harapan menuju rekonsiliasi antara Aung San Suu Kyi sebagai pemimpin NLD dan wakil-wakil junta ketika ada pemberitaan bahwa pembicaraan antara keduanya sudah berjalan sejak Oktober 2000 yang diprakarsai oleh Razali Ismail, utusan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Ketika Aung San Suu Kyi dibebaskan dari tahanan rumah dan dengan demikian juga dari *travel restrictions* di bulan Mei 2002 tidak ada upaya untuk membuat dialog antara Aung San Suu Kyi dan pemerintah menjadi lebih substantif. Sejak Juli 2002 Aung San Suu Kyi mengunjungi berbagai daerah etnik – negara-negara bagian Mon, Kayin, Shan, Rachine, Chin dan Kachin—untuk bertemu dengan pemimpin-pemimpin lokal NLD dan wakil-wakil kelompok etnik. Optimisme yang terpancar dari manifestasi ruang gerak politik baru ini meluntur setelah Aung San Suu Kyi dan pimpinan NLD ditahan usai suatu insiden pada 30 Mei 2003, ketika dia dan para pengikutnya terlibat dalam suatu perkelahian dengan kelompok-kelompok propemerintah di suatu desa di Myanmar Tengah. Sesudah itu, pemerintah, yang menyalahkan pimpinan NLD sebagai pihak yang menyulut kekacauan dan melanggar undang-undang, mulai menangkap

¹⁴ Common Problems, Shared Responsibilities, 5.

anggota-anggota pimpinan oposisi pada umumnya dan NLD khususnya.

Kendatipun dunia internasional “mengutuk” dan negara-negara anggota ASEAN menyuarkan keprihatinannya atas peristiwa ini, SPDC menolak untuk membebaskan Aung San Suu Kyi dan pemimpin-pemimpin NLD. Menjelang akhir Juli 2003 serangannya terhadap pimpinan NLD meningkat. Pemerintah juga menyatakan bahwa mereka mempunyai “bukti” suatu konspirasi yang diprakarsai kelompok-kelompok penentang di luar negeri dan pemberontak-pemberontak etnik (khususnya Kayin dan Shan) untuk meledakkan bom-bom di kota-kota besar Myanmar dan dengan demikian menyulut kekacauan di antara penduduk. Pemerintah juga menyatakan bahwa mereka telah menggagalkan suatu rencana untuk membangkitkan “pemberontakan massa” yang “ditujukan untuk memberi dukungan kepada kegiatan-kegiatan NLD di dalam negeri”. Sementara itu kelompok-kelompok etnik yang sudah mempunyai persetujuan gencatan senjata dengan pemerintah diperingatkan untuk tidak ikut pihak oposisi.¹⁵ Dengan demikian, proses rekonsiliasi antara SPDC dan Aung San Suu Kyi terhenti dan harapan bagi suatu dialog segi tiga antara SPDC, Aung San Suu Kyi dan NLD, serta kelompok-kelompok etnik pupus.

Ketiga, warga Myanmar dalam pengasingan. Mereka ini memang tidak besar jumlahnya dan dengan demikian tidak

dapat berkembang sebagai suatu *voting bloc* di negara-negara demokrasi di mana mereka mengasingkan diri. Tetapi mereka sangat berhasil dalam menggalang masyarakat hak asasi manusia dunia untuk kepentingan mereka. Suatu kesulitan yang dihadapi kaum pengasing-diri ini ialah memahami bahwa warga Myanmar di Myanmar sendiri sudah lebih menyesuaikan diri dengan kemungkinan-kemungkinan penyelesaian permasalahan bangsa.

... *Exiles have become a visible force supporting Aung San Suu Kyi's call for change through ever-greater sanctions, more isolation and increasingly punitive international measures.*

Burmese exiles, in their zeal to discredit the military government in Rangoon, have done their best to publicize the army's blatant abuses, smug in their efforts to bring about change from abroad and their support of the iconic leader Aung San Suu Kyi. But while clamoring for_ "democracy back home" many exiles have closed their mind to that fundamental principle of democracy: diversity of ideas and approaches.¹⁶

Keempat, kelompok-kelompok etnis non-Bamar. Pada permukaan, kelompok-kelompok etnis ini bersatu dalam dukungannya kepada NLD. Akan tetapi, konflik ideologi di antara mereka, yaitu hubungan politik antara kelompok-kelompok ini dan pemerintah pusat dan negara yang didominasi oleh suku Bamar (Burman), “tidak pernah dihadapi secara konstruktif dan strategis oleh semua pihak”. Persekutuan-persekutuan yang dibangun atas “con-

¹⁵ Maung Than, “Dreams and Nightmares,” 79.

¹⁶ *Ibid.*, 6. Pemiringan ditambahkan.

venience and political correctness cannot—and has not—achieved any desired outcome.”¹⁷ NLD percaya bahwa “prinsip-prinsip” demokrasi yang harus merupakan landasan bagi penyelesaian masalah-masalah politik dan etnik Bamar harus mencerminkan pendapat umum mayoritas orang Myanmar. Bagi kelompok etnik non-Bamar, khususnya bagi kelompok-kelompok bersenjata, prinsip-prinsip demokrasi ini justru hanya merupakan semboyan yang hampa saja, tidak memberikan jawaban bagi masyarakat-masyarakat mereka yang dilanda perang selama puluhan tahun.

ASEAN, sebagai “one of the junta’s best shields against foreign pressure”¹⁸ kini harus merumuskan sikapnya terhadap Myanmar, untuk lebih membuka diri dalam kehidupan regional menuju pembentukan suatu masyarakat yang demokratis. “Assertiveness” yang diperlihatkan ASEAN dalam “memaksa” Myanmar mengundurkan diri sebagai ketua *ASEAN Standing Committee* ternyata bekerja lebih baik dari pada “constructive engagement” yang dijalankan terhadap Myanmar sejak negara itu menjadi anggota di tahun 1997. Pertanyaannya sekarang ialah apakah ASEAN dapat menggunakan pendekatan ‘assertivness’ dalam membantu

Myanmar mencari jalan ke luar dari dilema politik negara itu atau kembali lagi kepada sikap “constructive engagement”. Kiranya, “constructive engagement” lebih tepat di sini. Sangatlah tepat penilaian Sukumbhand Paribatra tentang sikap politik Myanmar dalam sejarah perjuangan bangsa itu.

*When both Siam and Burma were faced with the expansion of western colonialism in the nineteenth century, the differences in response by the two neighboring societies were most revealing. We opened up the country and reached out to the outside world, thereby maintaining our independence with the sacrifice of some peripheral areas. Burma on the other hand fiercely fought three wars to defend her sovereignty until she lost her independence. Given this national character of the Burmese, we believe that political pressures against Myanmar will not bring about desired changes in the Myanmar government’s position and policy.*¹⁹

Memang, sikap negara-negara ASEAN tidak sama terhadap Myanmar, baik politik maupun ekonomi. Filipina dan Malaysia – kendatipun Kuala Lumpur yang memulai gerakan untuk menerima Myanmar menjadi anggota ASEAN—bersikap kritis terhadap kebijakan pemerintah Myanmar. Singapura lah yang bersikap paling kritis tetapi pada saat yang sama negara ini merupakan investor yang terbesar di Myanmar dengan nilai investasi yang mencapai US\$1.5 milyar.²⁰ Singapura diikuti oleh Inggris, Thailand dan Malaysia sebagai penanam modal terbesar.

¹⁷ *Ibid.* Ada 8 kelompok etnis besar, yaitu Kachin, Kayin, Chin, dengan 53 kelompok sub-etnik, Bamar, Mon, Rakhine, dan Shan, dengan 33 kelompok sub-etnik. Kelompok etnik Chin dan Shan merupakan yang terbesar.

¹⁸ Jon Ungphakorn, Asian states run out of patience with Burma. ASEAN’s Inter-Parliamentary Caucus on Democracy in Burma has proven that pressuring the junta works. But more must be done to help this and nearby countries, 11 October 2005, 9.

¹⁹ M.R. Sukumbhand Paribatra, 3.

²⁰ Singapore Window, PM says developments in Myanmar (impact on ASEAN: Report, Agence France Presse, 31 March 2005, Singapore.

Vietnam, Kamboja dan Laos tidak begitu berhasrat untuk menekan Myanmar terlalu kuat menuju demokrasi, karena negara-negara ini sendiri masih harus menyesuaikan diri dengan pengembangan sistem kenegaraan itu. Pada KTT ASEAN di Kuala Lumpur Menteri Luar Negeri Malaysia, Syed Hamid, mengakui bahwa ASEAN harus tetap merangkul Myanmar betapapun sulit hal itu dilakukan ("engaged with Burma no matter how difficult it is"). Hal yang lebih penting bagi ASEAN adalah bagaimana menggunakan cara yang dapat diterima oleh Myanmar dalam melakukan perubahan itu," kata Syed Hamid Albar usai bertemu dengan Asisten Menlu AS, Christopher Hill, di Putrajaya, Malaysia, pada 16 Desember 2005.²¹

Indonesia "yang mendapat apresiasi internasional karena keberhasilan menjalankan proses demokrasi" menggunakan keberhasilan ini untuk mendorong Myanmar menuju ke arah suatu pemerintah demokrasi. "Saya yakin bahwa demokrasi merupakan aset yang sangat berharga bagi hubungan antarbangsa. Demokrasi memberi banyak alasan untuk bekerja sama. Tidak mungkin kita membangun kerja sama yang utuh apabila kesenjangan di antara kita masih cukup besar," kata menteri luar negeri Hassan Wirayjuda, ketika menyampaikan "Refleksi 2005 dan Proyeksi 2006" di Jakarta (6 Januari 2006). Baginya, apabila dibiarkan berlanjut, kasus Myanmar akan terus mengganggu keseimbangan ASEAN. Oleh karena itu ia meminta Myanmar untuk menunjukkan kemajuan dalam usaha demokratisasi "yang terukur, dalam batasan waktu dan

kerangka *Road Map to Democracy*".

DEMOKRATISASI DI MYANMAR: PERAN INDONESIA

Pada Sidang Para Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM) ke- 37 di Jakarta (30 Juni 2004), Menteri Luar Negeri RI Hassan Wirajuda yang memimpin konferensi pers se usai penutupan AMM, membantah anggapan bahwa negara-negara ASEAN tetap bersikap lunak terhadap Myanmar. Di dalam konferensi ini Hassan menegaskan bahwa sikap negara-negara anggota ASEAN terhadap Myanmar tidak berubah. ASEAN tetap menekankan perlunya pembebasan Aung San Suu Kyi dan berlangsungnya proses demokratisasi di Myanmar "secara mulus dan terbuka". Ia mengakui bahwa "memang ada kemajuan. Jika kita membandingkan dengan Juni 2003, ketika itu kita belum melihat peta jalan menuju demokratisasi di Myanmar. Pada bulan Agustus 2003, peta jalan itu sudah diumumkan. Mereka menjanjikan konvensi nasional akan dilaksanakan pada tahun 2004."

Myanmar juga akan membuka kesempatan bagi Aung San Suu Kyi untuk mengikuti pemilihan umum, yang akan dilaksanakan setelah lahirnya konstitusi baru Myanmar. "Kita juga memahami kesulitan Myanmar. Myanmar memiliki lebih dari 100 kelompok minoritas, dan juga ada ancaman terhadap kesatuan dan kedaulatan negara itu. Jadi kami menghargai ini sebagai sebuah kemajuan."²²

²¹ *Republika*, 17 Desember 2005.

²² *Kompas*, 1 Juli 2004.

Setahun kemudian, di Kuala Lumpur, Hassan Wirajuda mengakui bahwa anggota ASEAN lain kecewa terhadap perkembangan di Myanmar karena Yangon tak pernah terbuka kepada negara anggota lainnya. Proses demokratisasi di Myanmar sesuai dengan peta menuju demokrasi ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. "Ini sangat menyulitkan ASEAN. ASEAN ingin membela Myanmar dari serangan dunia internasional, tapi negeri itu tidak memberi informasi atau amunisi yang diperlukan."²³

Dalam mengajak Myanmar mewujudkan demokrasi "yang terukur dalam waktu dan kerangka Road Map to Democracy", Indonesia harus terus berusaha agar supaya *Tatmadaw* berangsur-angsur melepaskan genggamannya yang ketat atas rakyat Myanmar secara keseluruhan dan mulai melaksanakan demokrasi sebagaimana dijanjikan. Pemerintah Indonesia hendaknya mendekatai kedua kubu dalam *Tatmadaw* untuk mewujudkan itu: meyakinkan kelompok konservatif bahwa merenggankan genggamannya atas masyarakat secara berangsur-angsur tidaklah identik dengan kehilangan keselamatan kelompok, dan kelompok yang lebih "liberal" untuk mencari keseimbangan antara liberalisasi ekonomi dan demokrasi dengan atribut hak azasi manusia dan *rule of law*-nya.

Memang pengalaman Indonesia dalam bergerak dari suatu rejim militer menuju demokrasi, sejak tumbanganya Jenderal

Soeharto dapat dipakai sebagai acuan untuk mengajak Myanmar melangkah ke suatu pemerintah demokrasi, tetapi harus diingat bahwa perbedaan kedua kekuasaan angkatan darat sangat besar. Ketika Soeharto tumbang, tidak ada perwira angkatan darat Tentara Nasional Indonesia yang mengambil alih kekuasaan dan ini sangat berbeda dengan sejarah *Tatmadaw* yang terus memonopoli kekuasaan negara, mempertahankan kekuasaan ketika Jenderal Ne Win sangat terancam oleh para biksu dan mahasiswa di tahun 1988.

Diplomasi Indonesia harus dirancang dengan sangat baik apabila Indonesia sudah mengucapkan bahwa "Myanmar is disturbing the balance of the Association of Southeast Asian Nations. And because of that we are asking it to show concrete steps towards democracy." Pendekatan Indonesia terhadap SPDC dan *Tatmadaw* harus mengakomodasi ke dua sikap *tyjunta* militer itu dan melalui "dialogue in a quiet manner" mengajak Myanmar berpindah jalur dari otoriterianisme menuju demokrasi. Yang harus diingat ialah apabila kita hendak menegosiasikan perubahan, janganlah menyulitkan pihak dengan siapa kita hendak berunding, melainkan membangun citra ketulusan kita dalam membantu mereka mencari penyelesaian. Bagaimana kita mencapai semua ini harus dirundingkan terus-menerus, baik di dalam negeri, maupun dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya, baik di tingkat pemerintah, maupun di tingkat *civil society*.

Usaha ini harus diperhatikan pula dalam mengembangkan pendekatan kepada

²³ *Tempo Interaktif*, Kuala Lumpur, 12 Desember 2005.

NLD sebagai satu-satunya kekuatan politik sipil yang besar di Myanmar. Di sini kita betul-betul menghadapi suatu masalah, yaitu memutuskan apakah Aung San Suu Kyi masih merupakan suatu *asset* dalam perjuangan menuju demokrasi di Myanmar, atau sudah lebih merupakan suatu *liability* (beban), seperti penilaian *Free Burma Coalition* dalam *Common Problems, Shared Responsibilities: Citizens' Quest for National Reconciliation in Burma/Myanmar*.

Aung San Suu Kyi kini sebenarnya sudah lebih merupakan suatu *liability* daripada suatu *asset* bagi kekuatan *civil society*, baik di dalam Myanmar sendiri, maupun di antara masyarakat Myanmar di pengasingan. Sebagai ikon, ia sudah harus lebih memikirkan bangsanya dan tidak menjerumuskan Myanmar lebih dalam dan berkepanjangan ke dalam berbagai kesulitan yang diderita bangsanya dengan tetap bersikap sebagai seorang yang dihina dan dikesampingkan. Sebagai ikon ia sebetulnya sudah harus mencari, bersama-sama dengan pimpinan NLD lainnya, kemungkinan-kemungkinan untuk mendekati SPDC menuju ke penyelesaian masalah Myanmar menuju pembentukan suatu negara demokrasi, lengkap dengan penghormatan bagi hak-hak azasi manusia dan *rule of law*. Ia sudah harus dapat mencari jalan, bagaimana bekerja sama dengan unsur-unsur progresif dalam *Tatmadaw* menuju penyelesaian masalah Myanmar. Ia memang mendapat dukungan terus dari pihak Amerika Serikat dan Uni Eropa, dan beberapa negara ASEAN, yang membuatnya mampu mempertahankan kedudukannya. Tetapi dukungan-dukungan itu tidak

memperbesar kekuatan politik dalam negeri dirinya dan NLD. Amerika Serikat tidak akan menyerang Myanmar, kendati SPDC mengantisipasi kemungkinan itu dengan memindahkan ibu kota Yangon ke daerah pedalaman.

Di sinilah Indonesia dapat berperan untuk mendekati tokoh-tokoh NLD agar supaya merubah strateginya dalam memperjuangkan tercapainya demokrasi di Myanmar. Hal ini memang merupakan pekerjaan yang tidak mudah, tetapi memikirkan perubahan langkah pendekatan ini untuk dilaksanakan sudah harus dimulai. Myanmar akan tetap menjadi anggota ASEAN, karena organisasi ini merupakan tameng yang paling baik baginya untuk menghadapi tekanan yang bertubi-tubi dari luar.

Civil society memang harus didekati dan dimatangkan ke arah perubahan sikap ini dan di sinilah kepandaian diplomasi publik perlu dikembangkan supaya sekaligus orang-orang Myanmar diperantauan dapat diajak ke arah perubahan sikap ini. Langkah pertama sudah dibuat, yakni pembentukan *Free Burma Coalition*. Namun yang lebih sulit ialah merancang pendekatan terhadap kelompok-kelompok etnik non-Myanmar (Burman), kelompok etnik Chin, Shan dan kelompok-kelompok lain yang lebih kecil. Tetapi perwakilan mereka dalam badan-badan nasional yang didirikan SPDC dapat didekati untuk mengajak mereka mencari penyelesaian bersama menuju pembangunan suatu Myanmar yang demokratis.

Indonesia harus memperjuangkan suatu dialog yang melibatkan tiga pihak

dalam upaya menuju penyelesaian masalah Myanmar. Kalau tidak negara itu akan terus mengganggu keseimbangan ASEAN.

Dengan demikian, "constructive engagement" kita berikan arti yang "baru" dan yang "tulus".

DESAIN BARU SISTEM POLITIK INDONESIA



Penyunting: *Indra J. Piliang, dan T.A. Legowo*

Diterbitkan oleh: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.*

Persoalan politik di Indonesia mengalami banyak perubahan. Hal ini ditandai dengan munculnya pengaruh partai-partai baru serta perkembangan dalam mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum. Sejak 2005 secara serentak telah diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung di berbagai kabupaten, kota dan provinsi di seluruh Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa proses demokratisasi telah berjalan, bukan saja di tingkat nasional, tetapi juga di tingkat lokal.

Buku ini memaparkan berbagai dimensi dari perkembangan terakhir dalam bidang politik di Indonesia.

Selain menampilkan perspektif politik Indonesia yang biasanya terbagi dalam dikotomi politik aliran, buku ini juga membahas bagaimana membangun kerangka konseptual menyangkut sistem politik di Indonesia, termasuk hubungan antar lembaga negara.

Sebanyak 10 tulisan yang terangkum dalam buku ini masing-masing memiliki tema yang saling berkaitan, yang tidak bisa dibaca terpisah dari yang lainnya. Ada keterkaitan satu dengan lainnya mulai dari persoalan konstitusi hingga fungsi birokrasi dalam masa moderen. Dalam masing-masing tulisan, para penulis juga menyampaikan kerangka ideal sistem politik sebagaimana yang mereka harapkan. Buku ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat serta mampu memberikan inspirasi kepada mereka untuk ikut serta membangun dan membentuk tatanan baru politik Indonesia di masa depan.

2006. Cet. ke-1, 146 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-92-6, Rp 45.000,00

Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

Potensi Strategis Kawasan Samudera Hindia

Edy Prasetyono

Samudera Hindia mungkin akan menjadi saksi dan sekaligus ajang munculnya dua kekuatan regional yang akan mengubah struktur sistem dunia yang unipolar. Didorong oleh potensi kawasan samudera yang sangat strategis untuk kepentingan perdagangan dan ekonomi internasional, termasuk kepentingan pasokan minyak atau energi, munculnya India dan China akan mengubah triad Jepang-Eropa-Amerika Serikat di Samudera Hindia. Posisi India sangat penting untuk mengimbangi China yang sedang tumbuh pesat. Di samping itu, India mempunyai pilihan lebih banyak dalam melakukan kerja sama di Samudera Hindia, baik dengan Amerika Serikat maupun negara-negara Asia Tenggara. Sementara itu, China juga telah memperkuat pengaruhnya, sedangkan Amerika Serikat mencoba untuk memainkan kartu India dalam menghadapi China.

TULISAN ini membahas potensi strategis Samudera Hindia dari dua aspek. *Pertama*, aspek ekonomi, dengan fokus pada pentingnya Samudera Hindia untuk kepentingan perdagangan internasional dan jalur laut, yang berarti juga keamanan maritim Samudera Hindia; *kedua*, dari sudut persaingan strategis antara India, China, dan Amerika Serikat yang membentuk hubungan-hubungan pelik dan pragmatis dengan negara-negara sekitar misalnya Iran, Pakistan, dan Myanmar.

ASPEK EKONOMI DAN KEAMANAN MARITIM

Ekonomi internasional saat ini sangat tergantung pada perdagangan dan pasokan energi. Dalam hal ini, Samudera Hindia memegang salah satu peran sangat penting sebagai jalur perdagangan dan pasokan energi. Samudera Hindia merupakan samudera ketiga terbesar di dunia, sekitar 20% dari

seluruh perairan di dunia, dan menjadi jalur laut penting yang menghubungkan Timur Tengah, Asia Timur, Afrika dengan Eropa dan Amerika. Lebih dari setengah kapal kargo dunia melewati perairan ini, 2/3 dari seluruh jalur minyak dunia, dan 40 persen produksi minyak lepas pantai dunia. Saat ini, dalam dunia yang makin mengglobal, lebih dari 100.000 kapal kargo melewati Samudera Hindia setiap tahunnya, yang menjadikan sebagai urat nadi perdagangan dunia. Kecenderungan ini makin kuat karena perdagangan dunia justru makin tergantung pada lalu lintas laut. Diperkirakan oleh Bank Dunia bahwa volume perdagangan dunia melewati laut naik dari 21.480 milyar ton pada tahun 1999 menjadi 35.000 milyar ton pada tahun 2010, dan 41.000 milyar ton tahun 2014.¹

¹ Cdr PK Ghosh, "Maritime Security Challenges in South Asia and the Indian Ocean: Response

Sementara itu menurut UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) dalam laporannya yang berjudul "Review of Maritime Transport 2004" mencatat kenaikan secara konsisten perdagangan melalui laut dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ini. Secara persentase, Asia menempati urutan tertinggi dalam perdagangan laut yaitu sebesar 37,2% dari total perdagangan dunia, disusul secara berturut-turut oleh Eropa 25,1%, Amerika 20,7%, Afrika 8,9%, dan kawasan lain 8,1%.²

Melihat data tersebut, jelas bahwa Samudera Hindia menjadi wilayah perairan yang tersibuk di dunia untuk kepentingan perdagangan internasional dan menjadi pusat interaksi antara kekuatan-kekuatan ekonomi dunia, yang menciptakan prospek yang sangat besar untuk perkembangan ekonomi global. Terlebih lagi bahwa Samudera Hindia menjadi jalur pasokan minyak dari Timur Tengah, Jepang, China, dan India, bahkan Australia sangat tergantung pada perairan ini untuk pasokan minyak untuk ekonomi nasional mereka. Gangguan terhadap jalur ini merupakan ancaman baik pada negara-negara di kawasan Samudera Hindia, maupun juga ekonomi global secara

umum. Di sini, selat Hormuz sangat strategis, menjadi jalur pasokan minyak sebesar 15,4 juta barel setiap hari pada tahun 1998. Selat Malaka juga menempati posisi sangat vital dengan volume 9,4 juta barel minyak tiap hari, yang menghidupi perkembangan ekonomi Asia Tenggara dan Asia Timur, terutama China dan Jepang.

Kecenderungan ini akan terus bertahan bahkan meningkat karena makin besarnya ketergantungan ekonomi dunia pada pasokan dan jalur minyak. Pada tahun 2010, diperkirakan 82,2% kebutuhan minyak India akan tergantung pada impor. Ketergantungan pada impor minyak ini diperkirakan akan naik hingga mencapai 91,6% pada tahun 2020, di mana 89% nya akan diangkut melalui jalur laut. Kebutuhan India akan minyak mencapai 90 juta ton tiap tahun, dan diperkirakan akan naik menjadi 720 juta ton pada tahun 2020.³ Pada periode yang sama China akan mengimpor 61% dari kebutuhan minyak pada tahun 2010 dan 76,9% pada tahun 2020. Sementara itu, Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat masing-masing mengimpor sebesar 70%, 76% dan 25% kebutuhan minyaknya dari negara-negara di kawasan Samudera Hindia (terutama cekungan Samudera Hindia).⁴ China, India, serta Afrika

Strategies", A paper presented for the Center for Strategic and International Studies-American-Pacific Seanes Security Institute conference on Maritime Security in Asia, Honolulu, Hawaii, January 18-20, 2005.

² Lihat teks Keynote Address YB Dato' Sri Chan Kong Choy, Minister of Transport Malaysia pada 3rd Indian Ocean Research Group (IORG) Conference on Sealane Security in the Indian Ocean, Kuala Lumpur, 11 July 2005.

³ YB Dato' Sri Chan Kong Choy, Minister of Transport Malaysia pada 3rd Indian Ocean Research Group (IORG) Conference on Sealane Security in the Indian Ocean, Kuala Lumpur, 11 July 2005.

⁴ Nazery Khalid, "The Role of the Indian Ocean in Facilitating Global Maritime Trade", Paper untuk 3rd Indian Ocean Research Group (IORG) Conference on Sealane Security in the Indian Ocean, Kuala Lumpur, 11 July 2005.

Selatan yang ekonominya sedang tumbuh pesat, mempunyai kepentingan sangat besar di kawasan Samudera Hindia.

Dengan demikian, wajar dan menjadi kepentingan banyak pihak bahwa prospek perdagangan laut di Samudera Hindia akan terus mengalami kenaikan. Tetapi dalam waktu yang sama, kenaikan lalu lintas perdagangan laut ini akan menghadapi tingkat intensitas ancaman yang makin tinggi, termasuk perompakan, terorisme maritim, perdagangan obat terlarang, penyelundupan senjata, perdagangan manusia, pencemaran laut, dan kecelakaan serta konflik antar negara di kawasan ini, akibat beberapa perbedaan kepentingan dan persepsi warisan masa lalu yang belum diselesaikan hingga saat ini. Keamanan SLOC (Sea Lines of Communication) menjadi sangat vital, yang menjelaskan mengapa Jepang dan India sangat mendukung gagasan Amerika Serikat tentang CSI (*Container Security Initiative*) dan PSI (*Proliferation of Security Initiative*), terutama yang dikembangkan di kawasan perairan ini. Negara-negara besar tampaknya tidak mau mengambil resiko atas gangguan keamanan terhadap empat jalur utama di Samudera Hindia yang sangat vital bagi perdagangan internasional dan jalur pasokan minyak (energi), yaitu Terusan Suez, Bab-el-Mandeb (perbatasan Yaman dan Djibouti) Selat Hormuz (antara Iran dan Oman), dan Selat Malaka. Keamanan empat "chokepoints"⁵ ini telah dan akan selalu

mengundang negara-negara besar untuk melakukan intervensi berdasarkan kepentingan mereka.

Dalam posisinya sebagai pusat jalur perdagangan dunia dan jalur pasokan minyak/energi, Samudera Hindia dapat dikatakan menciptakan tiga sistem perdagangan: *Pertama*, perdagangan ekstra regional yang menghubungkan Barat dan Timur atau Pasifik dan Atlantik melalui Samudera Hindia; *kedua*, sistem perdagangan untuk memasok minyak dan gas alam dari Teluk Persia dan Timur Tengah secara umum; dan *ketiga*, perdagangan regional dan sub-regional di kawasan Teluk Bengali dan Laut Arab, baik dari dalam atau luar kawasan, dan menghubungkan negara-negara di kawasan Samudera Hindia dengan sistem perdagangan dunia yang lebih luas.

Khusus perdagangan intra kawasan, China misalnya, mencatat US\$100 milyar nilai perdagangannya melalui Samudera Hindia. Diperkirakan ini akan terus meningkat. Hubungan dagang bilateral antara China dan India mencapai US\$13 milyar. Peningkatan hubungan perdagangan secara signifikan juga terjadi antara Afrika Selatan, India, Malaysia, Singapura, dan Australia. Potensi pasar dan kekuatan ekonomi India juga menjadi potensi penggerak pertumbuhan ekonomi Samudera Hindia.

Menjadi wajar bahwa perkembangan-perkembangan di atas mendorong lahirnya pembangunan fasilitas perdagangan laut, misalnya pelabuhan dan sektor perkapalan di kawasan/negara-negara Samudera Hindia. Di samping itu, karena melemah-

⁵ "World Oil Transit Chokepoints" Report by Energy Information Administration. Washington DC, March 2004.

nya/menurunnya industri perkapalan negara-negara Barat dan faktor biaya menjadikan Asia sebagai pusat pertumbuhan industri perkapalan, dengan didominasi oleh tiga negara yaitu Jepang, China, dan Korea Selatan. India tampaknya segera menyusul tiga negara tersebut dalam bidang ini, bahkan untuk pembangunan kapal-kapal perang. India, Pakistan, dan Bangladesh saat ini menguasai 4% galangan untuk perawatan kapal di dunia. Sektor jasa perkapalan dan fasilitas pelayaran akan mendorong perdagangan di kawasan ini. Sejumlah pelabuhan dan fasilitasnya saat ini bermunculan sebagai pemain penting dalam perdagangan internasional. Di sebelah barat terdapat Dubai, Karachi, Muscat, Mumbai dan Jeddah. Sedangkan di sebelah Timur muncul Chittagong, Port Klang, Penang Port, Port of Tanjong Pelepas, dan Singapura.

Tetapi, harus diakui bahwa perdagangan intra-regional antara *littoral* dan *island states* di Samudera Hindia masih relatif kecil dibandingkan dengan misalnya perdagangan intra-regional di kawasan Asia Pasifik. Mungkin hal ini disebabkan oleh perpecahan-perpecahan politik antara mereka yang sampai sekarang masih mewarnai atau menyebabkan konflik antara mereka, terutama di kawasan Asia Selatan. Perkembangan ke depan masih akan menempatkan Samudera Hindia sebagai urat nadi perekonomian dunia dalam aspek jalur perdagangan dan pasokan energi/minyak. Tidak dapat dihindarkan bahwa hal ini akan terus menjadi kepentingan banyak negara, termasuk kekuatan ekstra regional, terlebih jika negara-negara di kawasan ini tidak mampu mengembangkan kerja sama untuk

mengamankan kepentingan perdagangan dunia tersebut. Barangkali negara-negara kawasan Samudera Hindia harus melihat kembali dan melaksanakan slogan "the land divides, but the sea unites".⁶

ASPEK HUBUNGAN STRATEGIS

Gambaran tentang hubungan ekonomi dan perdagangan yang meningkat tidak selamanya dibarengi oleh perkembangan-perkembangan positif di bidang keamanan dan strategi. Potensi strategis Samudera Hindia dalam bidang pelayaran perdagangan dunia dan jalur pemasok kebutuhan energi dikhawatirkan dapat menciptakan persaingan antara kekuatan-kekuatan regional di kawasan. Paradigma neo-liberal perdagangan internasional tampaknya belum mampu membuat kekuatan-kekuatan regional untuk melepaskan pikiran-pikiran realisme. Di samping itu, meningkatnya arti penting aspek maritim dalam perdagangan dan keamanan internasional juga melahirkan sengketa teritorial di laut.

Hubungan-hubungan strategis di Samudera Hindia dibentuk oleh dua pilar *triangle* yaitu hubungan China-India-Amerika Serikat dan China-Pakistan-India. Pada bulan April 2005 India menandatangani kemitraan strategis dengan China, dan pada bulan Juni 2005 India menandatangani kesepakatan di bidang pertahanan dengan Amerika Serikat selama 10 tahun. Kemitraan strategis dengan China dimaksudkan untuk mengakhiri sengketa perbatasan antara

⁶ Nazery Khalid, *op cit.*, hal. 8.

kedua negara di kawasan Aksai-Chin, yang telah berlangsung sejak tahun 1962 dan untuk mendorong hubungan timbal balik di bidang perdagangan dan ekonomi. Bagi kedua negara, kemitraan strategis tersebut mencerminkan kepentingan untuk menata kembali dunia yang didominasi oleh Amerika Serikat ke arah dunia yang lebih multipolar, seperti yang dikehendaki oleh kekuatan regional yang lain yaitu Perancis dan Rusia. Dengan demikian, India relatif bisa menetralsir masalah perbatasan daratnya dengan China.

Sementara itu, kesepakatan di bidang pertahanan selama 10 tahun dengan Amerika Serikat menunjukkan keinginan India bahwa untuk menjadi kekuatan besar India membutuhkan lebih dari sekedar aset atau modal ekonomi, tetapi juga memerlukan kemampuan teknologi yang bisa digunakan untuk mengembangkan infrastruktur ekonomi dan kekuatan pertahanan. Dengan kata lain, hubungan India-Amerika Serikat untuk mengembangkan kekuatan ekonomi, teknologi dan militer lebih cepat. Selain untuk kepentingan India sendiri, langkah ini dapat menciptakan *balance of power* di kawasan.

Sangat menarik bahwa Amerika Serikat memberi lampu hijau pada maksud India untuk menjadi kekuatan dunia yang sekaligus menunjukkan penerimaan Washington terhadap Asia yang multipolar. Akan tetapi, kepentingan mendasar Amerika Serikat dalam mengembangkan hubungan dengan India adalah mengembangkan pembendungan terhadap China⁷ dan membantu

India untuk memerangi terorisme dan perkembangan radikalisme, yang mungkin akan mendominasi perpolitikan Pakistan yang tidak stabil.

Dua aspek kepentingan Amerika Serikat ini sejalan dengan kepentingan India, namun yang harus digarisbawahi adalah bahwa India tidak ingin hanya menjadi mitra Amerika Serikat atau China dalam konfigurasi yang kompleks antara India-China-Pakistan dan China-India-Amerika Serikat, melainkan India ingin menjadi kekuatan regional yang mempunyai dan mengembangkan *grand* strategi sendiri untuk kepentingan dan kekuatan India.

Di sinilah Samudera Hindia menjadi pusat “permainan” baru antara kekuatan-kekuatan regional di kawasan. Banyak kalangan tidak atau kurang memperhatikan proyek pengembangan kekuatan laut India, yang dinamakan dengan “Project Seabird”. Proyek ini terdiri dari pembangunan pangkalan angkatan laut di Karwar, pangkalan udara, gudang persenjataan laut, dan silo peluru kendali yang akan diselesaikan dalam waktu 5 tahun mendatang, dengan biaya US\$ 8,13 milyar. Pangkalan laut Karwar akan melindungi jalur maritim India ke Laut Arab untuk pengamanan jalur pasokan energi/minyak. Karwar adalah pangkalan angkatan laut ketiga India setelah Mumbai dan Visakhapatnam. Karwar diproyeksikan mampu menampung 42 kapal perang dan kapal-kapal selam. Disamping itu, India juga mulai aktif melakukan diplomasi laut ke Asia Tenggara, suatu kebijakan pertahanan “Look East” untuk mengimbangi China di belahan timur Samudera Hindia. Lebih konkret lagi

⁷ *Jane's Intelligence Review*, 1 Juli 2005.

Angkatan Laut India juga ikut dalam kegiatan anti kejahatan dan anti terorisme di Selat Malaka, bersama-sama dengan Amerika Serikat. Pengawasan di Andaman dan Nicobar juga ditingkatkan oleh India. Salah satunya adalah dengan melakukan kerja sama dengan Angkatan Laut Indonesia untuk memonitor the Six Degree Channel, yang memisahkan antara Nicobar dan Sabang. Semua kapal yang memasuki atau meninggalkan Selat Malaka biasanya melewati the Six Degree Channel.⁸

Proyek dan langkah-langkah India ini tampaknya merupakan respon terhadap kemajuan-kemajuan diplomasi China di Asia Selatan dengan keberhasilan China memperoleh akses pelabuhan di Gwadar, Pakistan, yang sekaligus memberi China akses ke Asia Selatan dan ke Timur Tengah yang kaya minyak. Fasilitas ini juga memungkinkan Cina bisa memonitor kegiatan Angkatan Laut di Teluk Persia, kegiatan India di Laut Arab, dan kerjasama laut India-Amerika Serikat di Samudera Hindia di masa depan.⁹ Di samping itu langkah ini juga merupakan jawaban China terhadap meningkatnya kehadiran Amerika Serikat di Teluk Persia dan Asia Tengah yang makin besar atas nama perang terhadap terorisme, termasuk di dalamnya adalah respon terhadap PSI (Proliferation of Security Initiative) yang digagas oleh Amerika Serikat. Dan

terakhir, langkah China ini sangat strategis karena terletak antara India dan dan Timur Tengah dan menjadi batu sandungan bagi pengembangan kekuatan laut India di Samudera Hindia. Selain itu, China sebenarnya telah memperoleh akses fasilitas laut di Dawei, Myanmar, yang memberikan kontrol pada China di Andaman, suatu perkembangan yang tidak diinginkan, baik oleh India maupun Amerika Serikat.

Baik India dan China sebenarnya saling mengambil manfaat dari dua hubungan segitiga. China mendekati Pakistan untuk membendung India dan memperoleh akses di Samudera Hindia. Ini tentunya juga menguntungkan Pakistan. Sementara itu, India menggunakan persaingan China-Amerika Serikat untuk memperoleh ruang yang lebih leluasa untuk mengembangkan kekuatan laut di Samudera Hindia. Hal ini tentunya juga sejalan dengan kepentingan Amerika Serikat untuk mengawasi kemajuan-kemajuan China di Samudera Hindia. Bagi Amerika Serikat, peran kekuatan laut India lebih diterima di Asia Tenggara, terutama dalam mengawasi Selat Malaka, daripada Amerika Serikat.

Manuver dan langkah baru yang dilakukan, baik oleh China maupun India menunjukkan bahwa kedua negara siap meningkatkan kekuatan angkatan laut mereka dari "brown water" menjadi "blue water capability". Ketergantungan mereka pada senjata-senjata baru yang diperoleh dari luar akan membuat India juga memperkuat hubungan dengan Rusia. Posisi Rusia dalam menantang supremasi kehadiran kekuatan angkatan laut di Samudera Hindia mungkin

⁸ Donald L. Berlin, "Navy Reflects India's strategic ambitions", *Speaking Freely, Asia Times Online*, diakses tanggal 19 Desember 2005.

⁹ Patrick Goodenough, "China Gains Strategic Foothold Near Persian Gulf", *cnsnews.com*, diakses tanggal 19 Desember 2005.

akan menguat di masa yang akan datang. Paling tidak, India, Rusia, China, akan memberi "perlawanan" terhadap hegemoni kekuatan laut Amerika Serikat di Samudera Hindia.

PENUTUP

Samudera Hindia mungkin akan menjadi saksi dan sekaligus ajang munculnya dua kekuatan regional yang akan mengubah struktur sistem dunia yang unipolar. Didorong oleh potensi kawasan samudera yang sangat strategis untuk kepentingan perdagangan dan ekonomi internasional, termasuk kepentingan pasokan minyak/energi, munculnya India dan China akan mengubah *triad* Jepang-Eropa-Amerika Serikat di Samudera Hindia. Posisi India juga sangat penting untuk mengimbangi China yang sedang tumbuh pesat. Di samping itu, India mempunyai pilihan lebih banyak dalam melakukan kerja sama di Samudera Hindia, baik dengan Amerika Serikat maupun negara-negara Asia Tenggara. Sementara itu, China juga telah memperkuat pengaruhnya, sedangkan Amerika Serikat mencoba untuk memainkan kartu India dalam menghadapi China.

Ke depan, keamanan Samudera Hindia menjadi isu krusial. Pembangunan kekuatan militer telah dimulai di tengah-tengah intensitas hubungan ekonomi yang makin tinggi. Bahaya salah perhitungan dan persepsi harus menjadi perhatian semua pihak.

Karena itu Samudera Hindia harus mampu menciptakan rejim keamanan di kawasan ini, yang terdiri dari tiga langkah besar yaitu: *Pertama*, transparansi, yang meliputi kunjungan angkatan laut ke negara lain; tukar menukar informasi tentang doktrin, kebijakan, dan latihan; publikasi bersama tentang doktrin taktis dan operasional untuk kepentingan bersama; dan saling tukar personil; *kedua*, langkah-langkah kerja sama konkret, misalnya SAR (Search and Rescue) dan kerja sama kemanusiaan, eksplorasi ilmiah, dan sebagainya; *ketiga*, pengaturan-pengaturan tentang penanganan kecelakaan di laut, yang mencakup antara lain masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama, misalnya *surveillance*, perikanan, anti-pembajakan, anti narkotika, dan anti penyelundupan manusia.

Langkah-langkah di atas merupakan antisipasi terhadap perkembangan di Samudera Hindia yang makin penting, karena ekonomi global makin tergantung pada jalur perdagangan laut dan pasokan energi. Di sini, Samudera Hindia memegang peran kunci. Tetapi sekaligus, ekonomi global tersebut dibarengi oleh kesadaran akan pentingnya makna laut, baik dalam aspek kedaulatan maupun hak-hak atas laut seperti yang diatur oleh UNCLOS (United Nation Convention on the Law of Sea), yang mengarah pada pengembangan kekuatan laut. Dua alasan tersebut di atas, memberi argumen sangat kuat pentingnya dibentuk suatu sistem keamanan kolektif di Samudera Hindia.

DOKUMEN

Lingkungan Strategis Asia Tenggara dan Asia Timur: ASEAN, Myanmar dan Krisis Semenanjung Korea

Faustinus Andrea

PENDAHULUAN

TEKANAN dunia internasional terhadap rezim junta militer di Myanmar untuk pembebasan tokoh demokrasi Aung San Suu Kyi, dalam beberapa tahun terakhir terus menguat. Setidaknya, Sekjen Perserikatan Bangsa-Bangsa Kofi Annan, meminta kepada pemimpin junta militer Myanmar Than Shwe untuk membebaskan tokoh oposisi itu, yang sampai sekarang masih menjalani tahanan rumah (*Kompas*, 27 Mei 2006).

Sebelumnya dua tokoh pemenang hadiah Nobel, yaitu mantan Presiden Ceko Vaclav Havel dan mantan Uskup Agung Desmond Tutu, menyampaikan hal yang sama untuk pembebasan Suu Kyi dan protes keras atas pelanggaran hak azasi manusia yang terjadi di Myanmar. Dalam laporan setebal 70 halaman di depan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa pada 2005, kedua tokoh itu antara lain menjelaskan perkembangan situasi di Myanmar, di bawah kepemimpinan junta militer. Disebutkan, jika dibandingkan dengan dua negara lain, seperti Rwanda dan Afgha-

nistan, situasi politik dalam negeri di Myanmar justru makin memburuk (*Kompas*, 24 September 2006).

Laporan kedua tokoh tersebut, mendapat dukungan dari sekelompok politikus yang tergabung dalam Kaukus Antar Parlemen ASEAN untuk Myanmar (AIPMC). AIPMC mendesak pemerintahan negara-negara ASEAN, untuk bertindak tegas mengeluarkan Myanmar dari keanggotaan ASEAN (*Koran Tempo*, 5 Desember 2005). AIPMC bahkan mengultimatum, dalam waktu 12 bulan ke depan pemerintahan Myanmar sudah harus melaksanakan reformasi demokrasi di negara itu. Kampanye AIPMC untuk demokrasi Myanmar terus dilakukan ke masyarakat internasional dan lobi-lobi ke Uni Eropa dan Perserikatan Bangsa Bangsa (*Kompas*, 21 Juni 2006).

Tekanan masyarakat internasional terhadap penguasa junta militer di Myanmar sebagai reaksi atas ketidakpastian kapan pemimpin oposisi Aung San Suu Kyi akan dibebaskan, juga mendapat tanggapan yang

sama dari berbagai kalangan. Melalui House of Representatives (DPR Amerika Serikat) pemerintah Amerika Serikat menyetujui sanksi bagi junta militer Myanmar, berupa penerapan restriksi perdagangan, pembekuan aset keuangan rezim Myanmar di perbankan Amerika Serikat, dan pelarangan visa bagi anggota rezim yang ingin memasuki Amerika Serikat. Pemerintah Amerika Serikat telah menghentikan segala macam investasi baru yang akan masuk ke Myanmar tahun 1997 dan memberlakukan embargo untuk transaksi keuangan dan impor tahun 2003 (*Kompas*, 23 Juni 2005). PM Malaysia Mahathir Mohamad bahkan pernah menyebutkan dalam sebuah wawancara dengan pers di waktu lalu tentang kemungkinan Myanmar dikeluarkan dari keanggotaan ASEAN, apabila junta militer tetap menentang tekanan dunia sehubungan dengan pembebasan Suu Kyi (*Kompas*, 21 Juli 2003).

Pada perkembangan lain, masyarakat dunia saat ini dikejutkan dengan aksi peluncuran peluru kendali Korea Utara, 5 Juli 2006. Peluncuran beberapa rudal di Semenanjung Korea itu kian mengkhawatirkan beberapa negara, bahkan Korea Selatan, Jepang, Amerika Serikat dan Australia mengecam tindakan Korea Utara itu. Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DK PBB) pada 5 Juli 2006 telah membicarakan aksi peluncuran rudal Korea Utara atas permintaan perwakilan Jepang di PBB.

Adapun jenis peluru kendali itu adalah Scud jarak pendek, Rodongs jarak menengah, dan Taepodong-2 jarak jauh (rudal balistik antarbenua) (*Kompas*, 6 Juli 2006). Pe-

luncuran rudal itu dapat diartikan Korea Utara ingin mendapat posisi lebih kuat dalam perundingan damai masalah nuklir Korea Utara bersama enam negara (Six Party Talks), yang kini buntu. Korea Utara juga kian frustrasi dengan jalan damai itu, setelah mengikuti Six Party Talks bersama dengan Amerika Serikat, Korea Selatan, Jepang, China dan Rusia, dan hingga kini belum mendapat hasil.

Setidaknya ada empat hal penting yang melatarbelakangi krisis Amerika Serikat dan Korea Utara. Pertama, sengketa antara Amerika Serikat dan Korea Utara tentang pembekuan program nuklir sejak tahun 1994. Kedua, insiden pencegatan kapal Sosan (Korut) oleh Angkatan Laut Spanyol yang mengangkut paket rudal Scud ke Yaman, Desember 2002. Ketiga, keluarnya Korea Utara dari Perjanjian Nonproliferasi Nuklir (NPT) Januari 2003; Keempat, pengiriman pesawat pengintai militer Amerika Serikat ke atas wilayah Korea Utara.

Krisis ini berimplikasi pada kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat maupun Korea Utara berkaitan dengan pengembangan program persenjataan nuklir. Pihak Amerika Serikat pada akhirnya menghentikan pengapalan bahan bakar minyak yang siap dikirim ke Korea Utara, November 2002. Aksi Amerika Serikat itu ditanggapi Korea Utara dengan memindahkan semua peralatan pemantauan fasilitas nuklir Perserikatan Bangsa Bangsa yang dipasang di Yongbyon, sejak fasilitas itu dibekukan PBB dan akhirnya semua personel tim inspeksi nuklir PBB meninggalkan Korea Utara Desember 2002.

Keadaan ini memperkeruh krisis di Semenanjung Korea, setelah Badan Energi Atom Internasional (IAEA) menuntut tim inspeksi PBB menarik pengakuan dan menghentikan semua program inspeksi senjata rahasia di Korut. Klimaks ini oleh Korea Utara dimanfaatkan untuk keluar dari kesepakatan perjanjian NPT pada 10 Januari 2003 dan segera Korea Utara mengaktifkan kembali program nuklirnya.

Ringkasan peristiwa edisi ini menyajikan berita tentang ASEAN dan Masalah Myanmar, dan Krisis Semenanjung Korea.

I. ASEAN DAN MASALAH MYANMAR

Tekanan masyarakat Internasional terhadap pembebasan tokoh prodemokrasi Aung San Suu Kyi sebagai salah satu syarat apabila pemerintah Myanmar akan melakukan peta jalan menuju demokrasi (*road map to democracy*), setidaknya tidaknya membuat junta militer Myanmar atau rezim Dewan Perdamaian dan Pembangunan Negara (SPDC) pimpinan Jenderal Than Shwe, berpikir ulang. Dengan mengangkat kepala dinas intelijen Jenderal Khin Nyunt menjadi Perdana Menteri (PM) Myanmar oleh rezim SPDC, harapannya dapat meredam pergolakan internal. Namun demikian, langkah tersebut ternyata tidak dibarengi dengan pembebasan Aung San Suu Kyi. Sebagai Perdana Menteri, Khin Nyunt (yang sekarang dijabat oleh Soe Win) diberi tanggung jawab oleh Than Shwe untuk menangani proses rekonsiliasi nasional antara rezim SPDC dan kelompok prodemokrasi pimpinan Suu Kyi, yang dimotori Perserikatan Bangsa-

Bangsa. Proses ini sudah dimulai sejak Oktober 2000, namun gagal total saat Suu Kyi dan para pengikutnya ditahan sejak Mei 2003. Saat itu terjadi penyerangan oleh kelompok propemerintah atas kelompok Suu Kyi yang sedang melakukan tur politik (*Kompas*, 29 Agustus 2003).

Masalah kebijakan pelibatan konstruktif (*constructive engagement*) ASEAN terhadap Myanmar, hingga kini masih menjadi polemik di negara anggota ASEAN. Di tahun 2003, Thailand menyatakan optimis bahwa kebijakan pelibatan konstruktif dapat berpengaruh pada pergantian rezim di Myanmar. Sedangkan Indonesia, Filipina, Malaysia, dan Singapura, melihat perkembangan politik di Myanmar secara lebih hati-hati. Sementara itu, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Kamboja tidak bersikap. Pada perkembangannya, Pertemuan Para Menlu ASEAN (AMM) di Phnom Penh Juni 2003, telah mendesak junta militer Myanmar untuk membebaskan Suu Kyi. Desakan Para Menlu ASEAN itu dianggap telah keluar dari tradisi ASEAN, yang selama ini berprinsip tidak mencampuri (*non-interference*) urusan dalam negeri setiap negara anggota. Namun demikian, tindakan ASEAN itu justru memberi apresiasi sebagai terobosan penting kebijakan pelibatan konstruktif di masa datang. Dalam kaitan dengan kebijakan pelibatan konstruktif, ASEAN tetap konsisten dengan Cara ASEAN (*The ASEAN Way*), karena cara ini dianggap berhasil dalam menyelesaikan masalah yang melibatkan negara-negara ASEAN di kawasan Asia Tenggara.

Meskipun perdebatan kebijakan pelibatan konstruktif itu masih ada di antara

anggota ASEAN, namun negara-negara ASEAN memilih untuk meredam perselisihan diantara mereka. Keberadaan ASEAN selama ini merupakan jaminan keamanan bagi hubungan yang damai dan harmonis di antara anggotanya. Atas kebijakan itu ASEAN memilih dengan cara ASEAN sendiri. Sikap ASEAN ini sesuai prinsip-prinsip yang tercantum dalam Treaty of Amity and Cooperation (TAC) yang ditandatangani di Bali tahun 1976, dan dalam masalah Myanmar, ASEAN tetap memegang komitmen atas TAC. Cara ASEAN ini dianggap cukup efektif dalam melakukan hubungan antarnegara anggotanya. Kebijakan pelibatan konstruktif ASEAN itu lebih banyak memberikan manfaat daripada cara-cara konfrontasi langsung seperti yang dilakukan Amerika Serikat dan sejumlah negara Barat lain dalam menanggapi masalah Myanmar. Cara ini pernah dilakukan ASEAN saat mendesak Vietnam menarik mundur pasukannya dari Kamboja.

Keberhasilan ASEAN ini terutama karena ASEAN memilih untuk berdialog dengan Vietnam. Selain itu, cara ASEAN ini merupakan perwujudan dari nilai-nilai yang dianut para pembuat kebijakan yang menekankan pada konsensus dan menghindari konfrontasi dengan dasar semangat perdamaian, kerja sama dan solidaritas. Dalam hal ini ASEAN cukup berhasil dalam memaknai cara ini, sebab selain mampu menghindari konfrontasi terbuka juga menjaga keutuhan ASEAN. Keberhasilan ASEAN itu karena kuatnya komitmen ASEAN pada Deklarasi Bangkok dan TAC serta penekanan pada musyawarah untuk mufakat yang telah menjadi tradisi ASEAN. Keberhasilan ASEAN

dalam menerapkan kebijakan pelibatan konstruktif di Vietnam itu, belum berhasil diterapkan di Myanmar. Padahal ASEAN telah berkali-kali memberikan sinyal positif bagi diadakannya rekonsiliasi politik dalam negeri Myanmar. Kebijakan pelibatan konstruktif itu masih menghadapi sejumlah kendala dan banyak tantangan, sehubungan dengan masalah pelanggaran hak azasi manusia di Myanmar.

Di samping itu, masalah prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara-negara anggota ASEAN juga menjadi perdebatan banyak kalangan dan faktanya terjadi polarisasi antara pemerintah dan legislatif, seperti di Malaysia, Singapura, Filipina dan Indonesia akhir-akhir ini. Permintaan legislatif di empat negara ASEAN itu, untuk meminta ASEAN agar Myanmar tidak jadi Ketua ASEAN di tahun 2006, merupakan contoh polarisasi itu, dan tekanan atas permintaan legislatif empat negara ASEAN mendapat isyarat penting dalam pengambilan keputusan Para Menlu ASEAN di Cebu, April 2005. Namun demikian, Para Menlu ASEAN di Cebu itu, menengahi atas perdebatan tersebut dengan menyambut baik *being family sensitive* terhadap keanggotaan keluarga lainnya (Kompas, 12 April 2005).

Sementara, di pihak lain PM Kamboja Hun Sen, selalu menegaskan bahwa Kamboja tetap menginginkan Myanmar mendapat giliran sebagai Ketua ASEAN. Alasannya, posisi Kamboja tentang isu Myanmar tetap sama bahwa masalah internal Myanmar merupakan persoalan yang harus diselesaikan oleh Myanmar sendiri, dan prinsip untuk saling tidak mencampuri urusan

dalam negeri di negara anggota ASEAN lain harus tetap dipertahankan. Pernyataan Hun Sen mendapat dukungan dari pemerintah Vietnam, Kamboja dan Laos. Sementara Singapura dan Brunei Darussalam, netral. Sedangkan utusan khusus Sekjen PBB Razali Ismail meminta ASEAN menjegal Myanmar agar tidak menjadi Ketua ASEAN pada 2006. Meski masalah Myanmar tidak dibahas secara formal dalam pertemuan Para Menteri Luar Negeri ASEAN di Cebu, Filipina 11 April 2005, namun persoalan Myanmar tetap menjadi persoalan di kawasan.

Sementara, pemerintah Myanmar tetap berjanji akan menjelaskan perkembangan proses demokratisasi di negerinya. Tidak digunakannya kesempatan menduduki kursi Ketua ASEAN di tahun 2006 oleh Myanmar, dengan mempertimbangkan pandangan dan sensitivitas negara-negara anggota ASEAN, akhirnya diambil oleh pemerintah Myanmar. Dalam pertemuan Para Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM) di Laos, Juli 2005, Para Menlu setuju permintaan Myanmar atas penundaan untuk menjadi Ketua ASEAN pada 2006. Dengan alasan bahwa Myanmar sedang memfokuskan perhatian di bidang rekonsiliasi nasional dan proses demokratisasi, oleh Para Menlu ASEAN dinilai menunjukkan komitmennya sebagai anggota ASEAN dengan mendahulukan kepentingan seluruh negara ASEAN. Di samping itu, pemerintah Myanmar untuk tidak melibatkan persoalan dalam negerinya yang bisa mempengaruhi solidaritas dan persatuan ASEAN, merupakan kemajuan penting bagi ASEAN (*Jurnal Analisis CSIS*, Vol.34, No. 4. Desember 2005. hal. 438).

Upaya ASEAN untuk terus melakukan pendekatan terhadap pemerintah Myanmar guna mengembangkan demokrasi merupakan prasyarat yang tidak bisa ditawar-tawar dan desakan ASEAN untuk pembebasan Suu Kyi diharapkan dapat membawa implikasi positif bagi demokrasi ASEAN di masa depan.

Seperti yang dikatakan oleh Menlu Hassan Wirajuda dalam beberapa kesempatan, Indonesia mendesak junta militer di Myanmar untuk pembebasan tokoh demokrasi Aung San Suu Kyi, sebagai salah satu indikator bahwa Myanmar serius melaksanakan peta jalan demokrasi. Selanjutnya disebutkan, meski Indonesia berpegang pada prinsip nonintervensi terhadap situasi politik dalam negeri Myanmar, namun sebagai negara tetangga dan sesama negara anggota ASEAN, pemerintah RI tetap mendesak Myanmar untuk melaksanakan peta jalan demokrasi. Pelanggaran hak azasi manusia, yang diklaim semata-mata sebagai masalah dalam negeri, sudah tidak bisa ditolerir lagi. Melalui Komunitas Keamanan ASEAN (ASC), negara-negara Asia Tenggara telah berusaha mendorong kesepakatan untuk mewujudkan ASEAN yang demokratis dan menghormati HAM dan Myanmar adalah bagian dari komitmen itu. Bagi Indonesia, dengan kemajuan proses demokrasi yang terjadi, tentu tidak dapat menerima nilai-nilai dasar yang kurang dari itu (*Republika*, 7 Januari 2006).

Namun demikian, masih adanya jarak antara prinsip-prinsip yang disepakati dan praktik yang kita saksikan di Myanmar merupakan tantangan Indonesia dan ASEAN. Pemerintah Myanmar seharusnya dapat

belajar dari pengalaman demokrasi di Indonesia. Konsep Operasi Pasukan Penjaga Perdamaian ASEAN yang ditawarkan oleh Indonesia dalam menangani penyelesaian masalah perdamaian di Aceh, sebagai bagian dari gagasan Komunitas Keamanan ASEAN (ASC), merupakan salah satu contoh. Atas proses perdamaian di Aceh, termasuk pengawasannya oleh Aceh Monitoring Mission (AMM), para kepala negara ASEAN pada KTT ASEAN ke-11 di Kuala Lumpur, menghargai AMM tersebut sebagai model dan *genesis* dari ASEAN Peace Keeping Arrangement (Pengaturan Penjaga Perdamaian).

Pada perkembangannya, seruan masyarakat internasional terhadap tuntutan perubahan demokrasi di Myanmar dan pembebasan tokoh demokrasi Aung San Suu Kyi, tidak membuat kebijakan junta militer Myanmar berubah. Hingga kini, pihak junta masih represif dalam melakukan kebijakan-kebijakannya. Di bawah pimpinan Jenderal Than Shwe militer tetap berkuasa. Di sisi lain, Aung San Suu Kyi dan partainya tidak terlibat dalam program Konvensi Nasional, yang diharapkan menjadi suatu langkah peta menuju negara demokrasi. Perkembangan di dalam negeri Myanmar, yang tidak menunjukkan arah menuju kehidupan yang lebih demokratis dan terus berlangsungnya pengingkaran hak azasi manusia, khususnya terhadap tokoh politik di negara itu, menjadikan suatu isu yang tidak pernah berhenti yang diangkat oleh negara-negara Barat. Namun demikian, situasi ini justru semakin memperlihatkan junta militer Myanmar menjadi defensif. Junta militer tetap bertahan dalam keterisolasiannya selama

lebih dari tiga dekade. Usaha-usaha untuk melakukan reformasi politik dalam negerinya belum menunjukkan perkembangan yang berarti dan *road map to democracy* yang selama ini didengungkan masih menjadi slogan. Junta militer Myanmar bahkan mengklaim bahwa proses demokrasi terus berlanjut dengan upaya penyusunan konstitusi. Padahal masyarakat internasional tahu bahwa penyusunan konstitusi tidak melibatkan partai NLD.

Kebijakan pemerintah Myanmar tersebut juga telah membawa "korban". Tun Razali Ismail sebagai utusan PBB untuk Myanmar pada Januari 2006 mengundurkan diri, setelah ia ditolak masuk ke Myanmar. Razali yang bertugas untuk mengatasi kebuntuan politik di Myanmar sejak tahun 2000, akhirnya tidak memperpanjang kontraknya dengan pihak PBB. Padahal Razali adalah katalisator penting bagi kontak bersejarah antara pemerintah Myanmar dan pemimpin prodemokrasi Aung San Suu Kyi, sejak Oktober 2000. Menyikapi prospek perkembangan politik di Myanmar, Razali pesimis, sekalipun ASEAN berungkal telah mendorong demokratisasi di negara tersebut dan usaha untuk pembebasan Suu Kyi (*Suara Karya*, 9 Januari 2006).

Pelibatan konstruktif yang dilakukan ASEAN dengan cara merangkul Myanmar dengan harapan secara perlahan dapat mendorong perubahan dari dalam, terbukti tidak membuahkan hasil. Keputusan junta militer Myanmar dengan mengumumkan tujuh tahapan menuju demokrasi yang merupakan pendekatan ASEAN pun tersendat-sendat, yang berarti belum membawa

perubahan sama sekali di Myanmar (*The Jakarta Post*, 29 Maret 2006). Gagalnya misi kunjungan kenegaraan ASEAN yang diwakili oleh Menteri Luar Negeri Malaysia Syed Hamid Albar ke Myanmar pada Maret 2006 untuk melihat perkembangan demokrasi di negara itu dan bertemu dengan Aung San Suu Kyi, makin memperlihatkan bahwa junta militer tetap saja menunjukkan sikap represif. Jadwal kunjungan Hamid Albar ke Myanmar, yang semula ditetapkan pada bulan Januari 2006, dan baru terlaksana pada Maret 2006 pun menunjukkan ketidaksimpatian junta militer Myanmar sebagai anggota ASEAN. Padahal Syed Hamid Albar sebagai utusan ASEAN, telah mendapat persetujuan resmi dari pemerintah Myanmar sebelumnya, ketika berlangsung KTT ASEAN ke-11 di Malaysia, Desember 2005. Misi Hamid Albar adalah untuk menyampaikan pandangan ASEAN tentang pentingnya percepatan proses rekonsiliasi nasional Myanmar, peningkatan interaksi dengan ASEAN agar Myanmar sebagai anggota ASEAN dapat bergerak maju bersama, serta mengingatkan pentingnya partisipasi dalam aktivitas masyarakat internasional.

Misi Hamid Albar untuk melaksanakan pendekatan pelibatan konstruktif, yang dinilai sesuai budaya ASEAN, sekaligus sebagai alternatif pendekatan Barat yang cenderung konfrontatif, yang diharapkan memberi kemajuan penting bagi demokrasi di Myanmar, untuk dibawa ke ASEAN Ministerial Meeting (AMM) di Bali April 2006, mengalami nasib yang sama, yaitu tidak membawa hasil. Junta militer Myanmar tetap menutup diri terhadap kunjungan Hamid Albar. Dalam pertemuan informal

AMM yang berlangsung di Bali 20-21 April 2006 itu, Para Menlu ASEAN kecewa dengan sikap Myanmar itu. Para Menlu ASEAN juga tidak berhasil merumuskan kesepakatan mengenai cara terbaik untuk menekan Myanmar. Para Menlu ASEAN hanya menyampaikan saran-saran kepada Menlu Myanmar U Nyan Win yang diharapkan dapat meyakinkan pemerintahannya. Namun demikian, reaksi dingin Myanmar atas prakarsa ASEAN, sangat membingungkan dan mengganggu semangat kebersamaan ASEAN. Untuk menebus rasa kekecewaan, Para Menlu ASEAN, akhirnya tetap terus melakukan pendekatan pelibatan secara konstruktif (*constructive engagement*) terhadap Myanmar, sebagai satu-satunya cara yang diharapkan dapat membawa pembaharuan ke arah demokrasi (*Kompas*, 21 April 2006).

Dalam kerangka itu, upaya ASEAN untuk terus melakukan pendekatan terhadap pemerintah Myanmar perlu diperluas. ASEAN harus lebih memperluas pendekatannya tidak hanya pada rezim militer yang berkuasa atau kelompok Suu Kyi, akan tetapi juga pada kelompok-kelompok politik lain di Myanmar, termasuk kelompok-kelompok etnis atau suku-suku besar, seperti etnis Shan (10 persen dari total populasi 50 juta jiwa) dan etnis Kayin atau Karen (7 persen). Pendekatan kepada Cina dan India, dua tetangga Myanmar yang juga mempunyai hubungan baik dengan pemerintah militer Myanmar, untuk bersama-sama mendorong perubahan di Myanmar juga menjadi penting, yang diharapkan dapat membawa implikasi positif bagi demokrasi ASEAN di masa depan (*Kompas*, 20 April 2006).

II. KRISIS SEMENANJUNG KOREA

Uji coba peluncuran peluru kendali (rudal) yang dilakukan Korea Utara 4-5 Juli 2006, mendapat reaksi keras dari banyak negara. Amerika Serikat dan sekutunya, Australia, misalnya, mengecam uji coba rudal itu. Bahkan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa mengadakan pertemuan darurat untuk menyikapi aksi Korea Utara itu. Asisten Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Christopher Hill menuduh Korea Utara menghalangi usaha internasional untuk meredakan ketegangan akibat kegiatan uji coba rudal (*Kompas*, 14 Juli 2006).

Pemerintah Indonesia menyampaikan keprihatinannya atas uji coba rudal oleh Korea Utara, sebab dengan peluncuran itu ketegangan di Semenanjung Korea semakin meningkat. Rencana kunjungan kenegaraan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Korut 18-19 Juli 2006, akhirnya ditunda, dengan pertimbangan bahwa dalam keadaan seperti itu, sulit diharapkan dapat dicapai hasil diplomasi yang maksimal. Untuk itu, Indonesia menyerukan agar perundingan enam pihak (Six Party Talks) antara Amerika Serikat, Rusia, China, Jepang, Korea Selatan dan Korea Utara yang macet sejak September 2005 dimulai lagi, guna mengurangi ketegangan di kawasan dan menyelesaikan masalah nuklir Korea Utara, serta membangun kembali dialog dan rekonsiliasi dengan Korea Selatan (*Kompas*, 15 Juli 2006).

Jepang sangat khawatir dengan kegiatan uji coba rudal Korea Utara, namun Jepang tidak akan mendesak Dewan Keamanan PBB untuk menjatuhkan sanksi

kepada Korea Utara. Meski demikian, Jepang tengah mempertimbangkan serangan penangkal ke basis-basis peluru kendali Korea Utara sebagai hak konstitusional Jepang untuk mempertahankan diri. Meski konstitusi Jepang melarang penggunaan kekuatan militer untuk menyelesaikan sengketa internasional dan melarang Jepang memiliki angkatan bersenjata untuk berperang, namun peraturan itu memperbolehkan negara memiliki angkatan bersenjata untuk membela diri. Keberadaan Pasukan Bela Diri yang beranggotakan 240.000 orang bukan hal yang melanggar konstitusi (*Kompas*, 11 Juli 2006).

Sikap Jepang tersebut ditanggapi oleh Korea Selatan, agar Jepang tidak memanaskan situasi politik di Semenanjung Korea dan memperburuk hubungan antar Korea. Korea Selatan juga meminta Jepang menanggapi uji coba rudal Korea Utara dengan lebih tenang. Tanggapan Korea Selatan ini disampaikan setelah Menteri Luar Negeri Jepang Taro Aso menegaskan bahwa Jepang berhak menyerang Korea Utara untuk melindungi warganya dari tembakan rudal Korea Utara. Sejauh ini Korea Selatan bersikap seimbang berkaitan dengan uji coba rudal Korea Utara. Hal ini disebabkan Korea Selatan telah mengadakan upaya rekonsiliasi dengan Korea Utara, sejak tahun 2000 dan terus mendorong perundingan masalah nuklir dengan Korea Utara (*Kompas*, 10 Juli 2006).

Melalui Juru Bicara Kementerian Luar Negeri China Jiang Yu dalam sebuah konferensi pers 11 Juli 2006, China menilai draf resolusi PBB untuk memberikan sanksi kepada Korea Utara, yang didukung oleh Jepang, sangat berlebihan, sebab hal tersebut

bisa menimbulkan kontradiksi dan meningkatkan ketegangan di kawasan. Di samping itu, dapat merusak upaya untuk melanjutkan perundingan nuklir Korea Utara yang melibatkan enam negara; mengancam perdamaian dan stabilitas di Semenanjung Korea dan kawasan Asia Timur Laut. Sementara itu, Presiden China Hu Jintao dalam pertemuannya dengan Wakil Presiden Majelis Tertinggi Rakyat Korea Utara Yang Hyong Sop, menegaskan bahwa China menolak setiap tindakan yang dapat memperburuk situasi di Semenanjung Korea (*Kompas*, 12 Juli 2006).

Draf resolusi PBB yang didukung oleh Jepang tersebut juga ditanggapi oleh Menteri Luar Negeri Rusia Sergei Lavrov yang menyatakan bahwa draf resolusi PBB tersebut tidak boleh mengandung ancaman apa pun sehingga dapat menggiring ke arah kebuntuan. Lavrov juga menyayangkan sikap Jepang yang tidak kompromistis dan tidak mau menerima perubahan draf resolusi DK PBB (*Kompas*, 13 Juli 2006).

Ketua Delegasi Korea Utara Kwon Ho Ung dalam pertemuan tingkat tinggi dengan Korea Selatan, 11 Juli 2006, di Busan, mengatakan dalam menghadapi ancaman sanksi internasional, Korea Utara meminta Korea Selatan untuk menunjukkan solidaritas dan tidak meninggalkan jalan rekonsiliasi, yang telah ditetapkan pada 15 Juni 2000 oleh bangsa Korea (*Kompas*, 12 Juli 2006).

Dewan Keamanan PBB telah menunda pengambilan suara untuk menentukan sanksi terhadap Korea Utara. Penundaan ini dilakukan untuk memberi waktu kepada delegasi China untuk berdialog dengan Korea

Utara. Adapun resolusi DK PBB yang diprakarsai Jepang bertujuan melarang Korea Utara melakukan uji coba rudal dan mencegah negara komunis itu memperoleh atau mengeksport rudal atau teknologi rudal serta senjata pemusnah massal dan komponen-komponennya. Draf resolusi juga menyatakan bahwa tujuh rudal yang diluncurkan Korea Utara sebagai ancaman bagi perdamaian dan stabilitas nasional. Di samping itu, memberi kewenangan DK PBB berdasarkan Pasal 7 Piagam PBB, yang memungkinkan untuk melancarkan aksi militer (*Sinar Harapan*, 14 Juli 2006).

Tampaknya krisis nuklir Korea Utara akan tetap tidak menentu untuk jangka panjang di masa depan. Situasi demikian akan berarti terulangnya keadaan sebelumnya. Artinya, Amerika Serikat akan terus tidak percaya pada Korea Utara. Sedangkan Korea Utara akan tetap berusaha mencapai superioritas strategi sehingga keseimbangan akan terganggu dan pihak yang satu akan berusaha mengembalikan keseimbangan itu, apa pun yang terjadi. Akibatnya, ketegangan akan terus muncul, termasuk kekhawatiran terjadinya konfrontasi nuklir juga sangat mungkin terjadi, bila masing-masing pihak tidak saling meningkatkan pengertian mengenai persepsi dan maksud masing-masing (*Kompas*, 4 Maret 2004).

Alternatifnya, diciptakannya pembatasan dan pengurangan nuklir, khususnya menyangkut persenjataan nuklir. Tidak kurang pentingnya adalah serangkaian perundingan dan persetujuan yang dicapai akan berarti bila antara Amerika Serikat dengan Korea Utara yang didukung "six

party talks", akan tetap berbicara satu sama lain, yang berarti mengandung arti tercegahnya peperangan di masa mendatang.

Peningkatan secara damai melalui dialog yang jujur bagi semua pihak lebih bermanfaat, ketimbang harus dengan cara mengisolasi Korea Utara. Mekanisme penyelenggaraan dialog Amerika Serikat, Korut, Korsel, Jepang, China dan Rusia lewat Six Party Talks, perlu dilanjutkan guna mencegah kebuntuan. Kebijakan pelibatan (*policy engagement*) negara-negara Semenanjung Korea secara multilateral, juga dapat mengintegrasikan sebanyak mungkin negara dalam proses dialog regional. Kebijakan ini dapat menjadi landasan bagi hubungan yang lebih stabil dalam menyelesaikan masalah-masalah kawasan secara damai, jika negara-negara yang terlibat dalam proses dialog, secara jujur bersedia mengakui dan menerima kebutuhan keamanan dan kepentingan negara-negara lainnya, termasuk soal nuklir Korea Utara (*Kompas*, 6 Maret 2005).

Meski Six Party Talks belum memberikan dampak keamanan secara signifikan, sekurang-kurangnya persetujuan antar kedua negara, apa pun tingkatannya, akan mempunyai arti militer yang penting. Paling tidak, niat kedua belah pihak untuk terus mengadakan dialog dapat mengekang tingkat eskalasi perlombaan senjata. Dengan kata lain, persetujuan itu akan mempunyai dampak psikologis yang menguntungkan bagi penciptaan saling percaya tentang paritas strategi, keseimbangan dan kestabilan keamanan.

Ini akan menciptakan suatu iklim yang menguntungkan bagi dialog-dialog selanjut-

nya di masa datang dengan harapan akan dicapai suatu rangkaian dialog secara terus menerus tentang pengawasan dan pembatasan persenjataan nuklir. Tidak kurang pentingnya adalah rangkaian dialog dan persetujuan yang dicapai, selain akan berarti bahwa kedua negara berbicara satu sama lain, tetapi juga perkembangan seperti itu mengandung tercegahnya "retorika perang" terus menerus. Kalau masih jauh dari yang diharapkan, perkembangan semacam itu lebih baik daripada bencana nuklir.

Dalam hubungan tersebut, Amerika Serikat dapat terus memanfaatkan hubungannya dengan China untuk membantu keduanya mencapai kompromi. Amerika Serikat bersama China juga dalam posisi untuk mempengaruhi Korea Selatan untuk semakin menjadi luwes terhadap Korea Utara dan tidak lagi cemas tentang apa yang sering disebut sebagai "ancaman Korea Utara". Meski ini sulit, namun pengurangan ketegangan antara Amerika Serikat dan Korea Utara dengan dukungan "Six Party Talks" mempunyai *leverage* yang lebih baik.

Akhirnya, setiap langkah seperti yang disebutkan di atas hanya akan mempunyai arti jika dikaitkan satu sama lain dalam konteks yang lebih luas bagi masa depan Semenanjung Korea, serta hubungannya dengan kekuatan luar dengan kepentingan-kepentingan di kawasan. Bagaimanapun isu nuklir Korut merupakan masalah yang kompleks karena begitu banyak kepentingan-kepentingan yang bermain di dalamnya, baik yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung. Harapannya, Six Party Talks selanjutnya dapat membuka solusi damai bagi masa depan Semenanjung Korea.

PARA PENULIS

ANAK AGUNG BANYU PERWITA. Staf Pengajar Jurusan Ilmu Hubungan Internasional (FISIP); Dekan FISIP Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

BANTARTO BANDORO. Direktur Sarana Ilmiah dan Publikasi; Chief Editor, *The Indonesian Quarterly*, CSIS, Jakarta.

C.P.F. LUHULIMA. Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

EDY PRASETYONO. Ketua Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

FAUSTINUS ANDREA. Staf Peneliti Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

IGNASIUS ISMANTO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

MOCHAMAD PASHA. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

SHAFIAH FIFI MUHIBAT. Staf Peneliti Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

VIDHYANDIKA D. PERKASA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

ANALISIS CSIS

Daftar Isi Vol. 34 Tahun 2005

Vol. 34, No. 4/2005: REFORMASI DAN PARADOKS DEMOKRASI

Analisis Peristiwa:

- Tinjauan Perkembangan Politik: Perkembangan Politik Akhir 2005: Bulan-bulan Penuh Ujian bagi Rakyat dan Pemerintah, oleh I Made Leo Wiratma

Artikel

- Problema Penegakan Hukum Setelah Tujuh Tahun-Reformasi, oleh Moh. Mahfud M.D.
- Distorsi dan Paradoks Demokrasi dalam Pilkada, oleh Gregorius Sahdan
- Peranserta Negara dalam Membangun Modal Sosial, oleh Budi Rajab
- PBB yang Berubah dan Mandatnya di Bidang Keamanan Internasional, oleh Bantarto Bandoro

Dokumen

- Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik: KTT ASEAN dan KTT APEC 2005, oleh Faustinus Andrea

Vol. 34, No. 3/2005: DEMOKRASI LOKAL: PILKADA LANGSUNG

Analisis Peristiwa:

- Tinjauan Perkembangan Politik: Perlunya Merajut Kembali Persatuan, oleh M. Sudibjo
- Tinjauan Perkembangan Ekonomi: Trend Melemahnya Kinerja Indonesia, oleh Tim Departemen Ekonomi CSIS

Artikel

- Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal, oleh Lili Romli
- Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung, oleh Fitriyah
- Politik Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Suatu Kajian Kritis, oleh Binoto Nadapdap
- Aliansi Strategis Ditinjau dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha, oleh M. Udin Silalahi
- Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia, oleh Hassan Wirajuda

Vol. 34, No. 2, Juni 2005: PERAN MASYARAKAT DAN DEMOKRASI LOKAL

Analisis Peristiwa:

- Tinjauan Perkembangan Politik: Perpecahan Partai Politik, Pemberantasan Korupsi dan Berbagai Masalah Politik Lainnya, oleh H. Anton Djawamaku
- Tinjauan Perkembangan Ekonomi: Pertumbuhan yang Relatif Tinggi dan Berkesinambungan, oleh Tim Departemen Ekonomi CSIS

Artikel

- Relasi Kades-BPD di Era Desentralisasi dan Masa depannya, oleh Heru Cahyono
- PILKADA Langsung: Beberapa Catatan Kritis, oleh Leo Agustino
- Parlemen ASEAN: Sebuah Refleksi ke Depan, oleh Bantarto Bandoro
- Quo Vadis Kemitraan Strategis Baru Asia-Afrika, oleh Anak Agung Banyu Perwita

Dokumen

- Kenaikan Harga BBM 2005: Derita Rakyat dan Komplikasi Politik, oleh M. Djadijono

Vol. 34, No. 1, Maret 2005: MEMPERKOKOH IDENTITAS NASIONAL

Analisis Peristiwa:

- Tinjauan Perkembangan Politik: Pemerintahan Awal Tanpa Perubahan Signifikan, oleh M. Sudibjo
- Tinjauan Perkembangan Ekonomi: Kinerja Perekonomian Indonesia: Beberapa Sinyal Positif, oleh Tim Departemen Ekonomi CSIS

Artikel

- Pancasila dan Identitas Nasional Indonesia: Perspektif Multikulturalisme dan Pendidikan Multikultural, oleh Azyumardi Azra
- Revolusi Teknologi, Perang Informasi, dan Kebijakan Pertahanan, oleh Kusnanto Anggoro
- Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kuasaan Kehakiman yang Mandiri, oleh Binoto Nadapdap
- Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal, oleh Gregorius Sahdan

Dokumen

- Kronologi Sengketa Ambalat

PERSPEKTIF BARU KEAMANAN NASIONAL



Penyunting: Bantarto Bandoro.

Diterbitkan oleh: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

Keamanan nasional dapat diartikan sebagai perdamaian dan stabilitas dalam sebuah komunitas. Hal ini dapat ditafsirkan pula sebagai langkah-langkah pemerintah untuk mengamankan integritas teritorial dan kemerdekaan nasional dari ancaman eksternal.

Tulisan-tulisan yang disajikan dalam buku ini mengisyaratkan pentingnya menciptakan perspektif baru keamanan nasional guna mengantisipasi perubahan-perubahan pada semua tingkat kehidupan, baik yang berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap keamanan itu sendiri.

Buku ini menyajikan 11 karangan yang ditulis oleh staf peneliti CSIS; antara lain mengenai: kewenangan dalam pengelolaan keamanan nasional; resiko baru keamanan akibat kemajuan teknologi informasi dan komunikasi; peran hubungan luar negeri dalam keamanan nasional; aspek ketahanan daerah dari keamanan nasional; dan, hubungan antara demokrasi dan keamanan nasional

Penerbitan buku ini bertujuan menyampaikan perkembangan terkini dan perspektif baru dari masalah keamanan dan pertahanan Indonesia; dan diharapkan akan berguna dalam memperluas wawasan mengenai kedua hal tersebut.

Kontributor: Harry Tjan Silalahi, J. Kristiadi, T.A. Legowo, Indra J. Piliang, Kusnanto Anggoro, Edy Prasetyono, Rizal Sukma, Raymond Atje, Jusuf Wanandi, Bantarto Bandoro, C.P.F. Luhulima.

2005. Cetakan Ke-1, 148 him.; ISBN 979-21-1233-2, Rp 50.000,00

Ongkos kirim 20%, luar Jawa minimal Rp. 25.000

CSIS, Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel. (62 21) 3865532, Fax (62 21) 380-9641, 384-7517